



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공학석사 학위논문

세운상가 보행데크의 특성 연구

－ 1단계 공공 선도사업 구간 중심으로 －

A Study on Characteristics of Pedestrian Deck in Sewoon Sangga

－ Focused on the First phase Public Enterprises －

2019년 8월

서울대학교 대학원

건축학과

염 준 혁

세운상가 보행데크의 특성 연구

－ 1단계 공공 선도사업 구간 중심으로 －

A Study on Characteristics of Pedestrian Deck in Sewoon Sangga

－ Focused on the First phase Public Enterprises －

지도 교수 조 항 만

이 논문을 공학석사 학위논문으로 제출함

2019년 8월

서울대학교 대학원

건축학과

염 준 혁

염준혁의 공학석사 학위논문을 인준함

2019년 8월

위 원 장 _____ 서 현 (인)

부위원장 _____ 조 항 만 (인)

위 원 _____ 최 춘 웅 (인)

국 문 초 록

세운상가 보행데크의 특성 연구

－ 1단계 공공 선도사업 구간 중심으로 －

지도교수 조 항 만

서울대학교 대학원 건축학과 염 준 혁

본 연구의 목적은 최초 건설 이 후 50년이라는 시간 동안 방치된 채 점점 노후화된 세운상가를 활성화시키기 위해 서울시에서 실시한 다시·세운 프로젝트 중 ‘세운상가 1단계 공공 선도사업’을 통해 재생된 보행데크의 특성을 분석하는 것이다. 1960년대 지어진 기존의 세운상가 보행데크를 토대로 새롭게 설계된 현재의 보행데크가 지니고 있는 변화된 특성을 연구를 통해 분석한다.

세운상가가 건설된 이후 그 일대의 시대적 흐름은 계속해서 변했으며 세운상가와 관련된 도시의 상황 역시 지속적으로 바뀌었다. 건설 직후에는 최초의 주상복합 건물로서 상류층을 위한 고급 주거였을 뿐만 아니라 세운상가를 중심으로 주요 도심상권이 밀집되면서 지역을 대표하는 특별한 존재로서 인식되었다. 그러나 70년대 이후 서울의 빠른 도시개발과 함께 세운상가를 대체할 수 있는 건물 및 상권이 새롭게 생겨나면서 본래의 역할과 기능을 점점 상실했다. 이 후 지속적으로 재개발에 대한 논의가 이루어졌지만 복잡하게 얽혀있는 세운상가와 그 일대의 사회·경제·물리적 상황으로 인해 실제로 시행된 재개발 공사는 거의 전무했기 때문에 세운상가는 점점 쇠퇴했다.

서울시는 지난 50년간 개발 위주의 도시성장 발전 방식을 택해왔다. 그로 인해 근·현대사에 있어서 중요한 의미를 갖지만, 노후화 되어 제 기능을 하지 못하던 도시조직들을 재정비하고 건축물들을 철거하기 시작했고, 세운상가 역시 철거 대상에 포함되었다. 그런데 이러한 개발 위주의 성장이 서울이란 도시의 정체성을 약화시키는 원인으로 작용하게

되었다. 이에 서울시는 서울의 정체성을 재정립하기 위해 도심 내 여러 지역이 원래부터 지니고 있던 장소성을 바탕으로 한 재생 측면의 정비방식을 계획하게 된다.

2015년 서울시는 본격적으로 세운상가와 그 일대를 활성화시키기 위한 종합계획인 다시·세운 프로젝트를 발표했다. 총 1km에 달하는 메가스트럭처인 세운상가를 종로-을지로에 해당하는 1단계 구간과, 을지로-퇴계로에 해당하는 2단계 구간으로 나누어 순차적으로 재생시키는 프로젝트를 계획한 것이다. 2015년 6월에 ‘세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제공모’를 실시했고, 이를 통해 당선된 설계안을 바탕으로 종로-을지로 구간에 해당하는 ‘세운상가 1단계 공공 선도사업’ 공사를 진행했다. 그리고 2017년 10월 준공되어 현재까지 시민들에게 사용되는 중이다.

이러한 시대적 흐름 속에서 새롭게 변화되어 시민들에게 개방된 보행데크의 특성을 분석하기 위해, 세운상가와 그 일대의 도시 요소들을 고려한 보행녹지축, 가로구성, 용도특징, 공간특성이라는 4가지 분석틀을 설정했다. 그리고 이를 바탕으로 세운상가 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크 특성을 분석한 결과 다음과 같았다.

첫째, 기존의 세운상가의 보행데크는 이곳을 방문하는 손님들이 내부의 상가로 원활하게 접근 할 수 있도록 보조하는 통로로서 사용되었다. 그런데 1단계 공공 선도사업 이후 단순히 통로로서 역할 하던 보행데크를 보행 및 녹지의 기능을 가진 복합 공간으로 활용하면서, 상가를 방문하려는 목적이 아닌 사람도 보행데크에서 휴식을 취하며 머무는 것이 가능하도록 변화했다.

둘째, 세운상가와 그 일대는 세운상가를 중심으로 도심산업생태계를 형성하고 있는 지역으로서 도심산업과 관련된 목적을 가진 방문객들을 제외하면 사람들이 세운상가를 방문할 이유가 없었다. 그런데 1단계 공공 선도사업 이후 보행데크에 추가된 플랫폼 셀이 공공을 위한 프로그램으로 사용되면서, 보행데크를 걷기 위해 방문하는 보행자뿐만 아니라 새롭게 형성된 공공 프로그램을 체험하기 위해 방문하는 사람들이 다수 생겼다. 이와 함께 카페, BAR, 식당, 잡화시설 같은

일반상업 프로그램 또한 새롭게 세운상가에 입점하면서, 이는 프로그램의 다양화로 이어졌고, 방문객으로 하여금 대상지에서 머무르며 보행데크를 향유할 수 있도록 했다.

셋째, 1단계 공공 선도사업 시행 이후 세운상가의 보행데크는 새로운 유형의 공간으로 변화했다. 하지만 새롭게 변화한 보행데크가 노후화 된 채 남아있던 세운상가의 내부 공간과는 단절되면서, 1단계 공공 선도사업의 궁극적인 목표인 세운상가 활성화로 연계되지 못하는 상황이 발생하고 있는 중이다. 그러면서 사람들이 세운상가를 방문하는 목적이 세운상가가 아닌 보행데크를 찾아오는 것으로 바뀌게 되었다. 세운상가를 활성화시키기 위해 변화된 보행데크가 오히려 세운상가와 보행데크를 분화시키는 원인으로 작용하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉 세운상가의 활성화를 위해서는 보행데크 자체의 완결성도 중요하지만, 세운상가와 보행데크의 상호간 연계가 뒷받침 되어야 한다.

다시·세운 프로젝트는 2022년 완료를 목표로 진행된 계획으로서 이미 1단계 공공 선도사업 구간은 완료되어 시민들에게 개방되었고, 2단계 공공사업은 시작 단계에 있다. 그런데 세운상가는 여러 블록에 걸쳐있는 메가스트럭처이기 때문에 1단계 구간과 2단계 구간에 인접한 도시 요소들의 성격이 상이한 차이를 보인다. 그렇기 때문에 두 가지 사업은 별개의 것으로서 다루어져야 하며, 각각의 사업에 대한 세부적인 연구 역시 따로 진행될 필요가 있다. 즉 도시 및 건축 요소들을 바탕으로 ‘세운상가 1단계 공공 선도사업’에서 나타나는 보행데크의 특성을 분석한 본 연구는 앞으로 진행될 2단계 사업이 나아가야 하는 방향성을 제시해줄 뿐만 아니라, 향후 다시·세운 프로젝트에 관한 총체적인 연구를 진행하는데 있어 기초자료로서 활용될 수 있다는 점에서 의미가 있다.

주요어 : 세운상가, 보행데크, 다시·세운 프로젝트, 1단계 공공 선도사업, 도시재생

학 번 : 2017-21691

목 차

제 1 장 서	론	01
제 1 절	연구의 배경 및 목적	02
제 2 절	연구의 대상 및 방법	04
제 3 절	연구 흐름도	06
제 2 장 세운상가 일대의 시대에 따른 변화		07
제 1 절	세운상가 건설 1960~1995	08
제 2 절	세운상가 철거 2004~2011	14
제 3 절	세운상가 존치 2012~현재	16
제 3 장 세운상가에 적용된 실시계획 분석		19
제 1 절	김수근의 설계안 분석	20
1.	설계안 계획 개념	20
2.	설계안의 특성	22
3.	설계안 실현의 한계점	25
제 2 절	다시·세운 프로젝트 분석	27
1.	다시·세운 프로젝트 계획 개념	27
2.	다시·세운 프로젝트의 특성	29
3.	다시·세운 프로젝트 실현의 한계점	32
제 3 절	김수근의 설계안과 다시·세운 프로젝트 비교분석	34
제 4 장 세운상가 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크 특성		35
제 1 절	보행 및 보행데크에 대한 이론적 검토	36
1.	보행 및 보행데크의 개념	36
2.	세운상가 1단계 공공 선도사업 보행데크 유형 분류	38
3.	세운상가 1단계 공공 선도사업 보행데크 분석틀 설정	40
제 2 절	세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크 분석	45
1.	세운상가 1단계 공공 선도사업의 개요	45
2.	세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크 및 주변구역 분석	47
제 3 절	세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크 특성	77
제 5 장 결	론	81
참고문헌		85
Abstract		88

표 목차

[표 1] 세운상가 재개발 구역 연혁	12
[표 2] 김수근의 설계안과 다시·세운 프로젝트 비교분석	34
[표 3] 보행테크의 유형 분류	39
[표 4] 보행환경에 대한 선행연구 이론적 검토	42
[표 5] 세운상가 1단계 공공 선도사업 보행테크 분석틀 및 평가항목 설정	44
[표 6] 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변지역의 용도별 건물 현황	61
[표 7] 세운상가 테크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석	63
[표 8] 청계·대림상가 테크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석	64
[표 9] 세운상가 테크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석	65
[표 10] 청계·대림상가 테크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석	66
[표 11] 보행테크에 인접한 각 구역별 건물층수 및 구역 평균 건물층수 분석	70
[표 12] 보행테크에 인접한 각 구역별 건물구조 및 구역 평균 건물구조 분석	72

그림 목차

[그림 1] 연구 흐름도	6
[그림 2] 세운상가 건설 전 종묘 앞 소개공지 모습	8
[그림 3] 건설 당시 및 준공 후 세운상가 전경	9
[그림 4] 분할 시공 된 세운상가 8개동의 건축 정보	11
[그림 5] 세운4구역 국제지명현상설계 당선안 조감도	14
[그림 6] 현대상가 철거 후 조성된 세운초록띠공원	15
[그림 7] 다시·세운 프로젝트 사업 구간	16
[그림 8] 2014년 변경된 세운재정비촉진계획의 전·후 비교	17
[그림 9] 세운재정비촉진지구 3구역 철거 및 재개발 현황	18
[그림 10] 김수근의 세운상가 초기안 단면 개념도	20
[그림 11] 서울을 대표하는 근대화의 상징인 세운상가	22
[그림 12] 박정희대통령, 김현옥시장이 참여한 세운상가 준공식	23
[그림 13] 1967년 제작된 을지로상가아파트 분양공고	24
[그림 14] 세운상가 건설 직후 1972년 당시 보행데크의 형태	25
[그림 15] 세운상가 보행데크의 시대별 변화	26
[그림 16] 다시·세운 프로젝트 재생 목표	27
[그림 17] 서울형 도시재생 방향 및 유형 분류	29
[그림 18] 다시·세운 프로젝트 1단계 공공 선도사업 착수식	30
[그림 19] 다시·세운 프로젝트의 핵심인 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크 및 네트워크 계획	31
[그림 20] 세운상가일대에서 바라본 1단계 공공 선도사업의 보행데크 모습	32
[그림 21] 데크하부 자동차 통행 높이 확보를 위한 연결 브리지 형태 변경	33
[그림 22] 보행교의 구조적 문제로 인한 플랫폼 셀 및 중간마당 제거	33
[그림 23] 청계천을 볼 수 있는 계단식 스탠드	33
[그림 24] 광장 서쪽 휴식공간 조성	33
[그림 25] 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간	45
[그림 26] 보행데크 특성 분석을 위한 물리적 공간 범위	47
[그림 27] 내사산 및 시가지의 녹지축 관리대상 범위 속 세운상가 1단계 공공 선도사 업 구간	48
[그림 28] 세운상가 보행데크와 주변지역의 건물 및 가로변 녹화계획 예시	49
[그림 29] 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 녹지 및 오픈스페이스 배치 현황 분석	50
[그림 30] 5층 높이 계단으로만 연결된 보행데크와 청계천	51
[그림 31] 보행데크 인접 가로변 건물들에서 녹지 조성을 위한 전면공간 부족	51
[그림 32] 빈 공터로 남아있는 청계천 광장	51
[그림 33] 공사가 중단된 세운 3구역	51
[그림 34] 세운상가 서측 단면에서 나타나는 보행데크 상하부 녹지 및 그린셀	52
[그림 35] 세운상가 보행데크 하부 지상층에 유일하게 조성된 A녹지	52

[그림 36] 녹지를 조성하기 위한 여유 공간이 부족한 세운상가 보행데크 상부	52
[그림 37] 청계·대림상가 서측 단면에서 나타나는 보행데크 상하부 녹지 및 그린셀	53
[그림 38] 보행자의 시야를 방해하는 세운상가 보행데크 하부 녹지 사이의 오토바이 ...	53
[그림 39] 보행자의 시야를 방해하는 세운상가 보행데크 하부 녹지 사이의 적치물	53
[그림 40] A : 청계·대림상가 보행데크 하부 지상층 녹지공간	54
[그림 41] B-1 : 그린셀에 조성된 수직중정 형태의 녹지공간(유지관리 부재)	54
[그림 42] B-2 : 그린셀에 조성된 단층 형태의 녹지공간(보행자 이용 불가능)	54
[그림 43] 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 가로 및 필지	55
[그림 44] 차량통행, 노면주차, 지게차, 적치물 등으로 인해 혼잡한 일방통행로	56
[그림 45] 일방통행로에 의한 블록 내부로부터 이어져 온 보행로의 단절	56
[그림 46] 1단계 공공 선도사업 시행 전 세운상가 지상층 가로체계	57
[그림 47] 1단계 공공 선도사업 시행 후 세운상가 지상층 가로체계	57
[그림 48] 1단계 공공 선도사업 시행 후 동측 A구역 계단을 에스컬레이터로 변경	58
[그림 49] 1단계 공공 선도사업 시행 후 노후화된 보행데크의 미관 개선 및 구조 보강	58
[그림 50] 폭이 좁고 긴 가로의 형태로 인해 시설물 인지성이 떨어지는 상황 발생	59
[그림 51] 기존에 존재하던 계단으로 인해 보장되지 못한 인도의 최소 유효폭	59
[그림 52] 새롭게 설치된 에스컬레이터로 인해 보장되지 못한 인도의 최소 유효폭	59
[그림 53] 일방통행로에서 보행자와 차량이 혼재되는 모습	59
[그림 54] 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 용도 분포	60
[그림 55] 세운상가 데크하부 일방통행로에서 입면을 이루는 지상층 점포들의 프로그램 분포	63
[그림 56] 청계·대림상가 데크하부 일방통행로에서 입면을 이루는 지상층 점포들의 프로그램 분포	64
[그림 57] 세운상가 보행데크 상부에서 입면을 이루는 3층 점포 및 플랫폼 셀 프로그램 분포	65
[그림 58] 청계·대림상가 보행데크 상부에서 입면을 이루는 3층 점포 및 플랫폼 셀 프로그램 분포	66
[그림 59] 집중 배치된 다양한 일반상업 프로그램	67
[그림 60] 식당, 양과자점, 잡화시설과 같은 일반상업 프로그램을 방문하는 보행자들	67
[그림 61] 카페, BAR와 같은 일반상업 프로그램을 방문하는 보행자들	67
[그림 62] 기존에 존재하던 일반상업 프로그램의 재활성화	67
[그림 63] 세운상가 데크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석 그래프	68
[그림 64] 청계·대림상가 데크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석 그래프 ...	68
[그림 65] 세운상가 데크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석 그래프 ...	68
[그림 66] 청계·대림상가 데크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석 그래프	68
[그림 67] 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 건물층수 분포	69
[그림 68] 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 건물구조 분포	71
[그림 69] 세운·청계·대림상가의 보행데크 하부 공간 단면 분석	73
[그림 70] 중간데크 설치 전 상가에서 바라본 점포 및 골목길 시야(2012.08)	74
[그림 71] 중간데크 설치 후 상가에서 바라본 점포 및 골목길 시야(2018.04)	74

[그림 72] 중간데크 설치 전 데크하부 공간의 빛 환경(2012.08)	74
[그림 73] 중간데크 설치 후 데크하부 공간의 빛 환경(2018.04)	74
[그림 74] 세운·청계·대림상가의 보행데크 상부 공간 단면 분석	75
[그림 75] 보행데크 상부 공간에서 바라본 저층 건물의 지붕	76
[그림 76] 플랫폼 셀에 의해 가려진 3층 이상 높이를 갖는 인접건물	76
[그림 77] 전신주와 같은 시설물에 의한 보행자 시야 방해	76
[그림 78] 구조와 미관에 있어 노후화된 보행데크 인접건물	76

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

세운상가는 그것이 갖는 큰 규모적 특징으로 인해 지속적으로 마주하게 되는 여러 도시맥락들과 함께 고려될 때 비로소 존재 의의를 파악할 수 있는 건축물이다. 세운상가를 바라본다는 것은 도시를 읽기 위한 시도이고, 세운상가의 변화에 주목한다는 것은 도시의 변화에 주목한다는 의미이다. 최초로 세운상가가 건설된 1960년대 이후 세운상가를 둘러싼 시대적 상황은 계속해서 변했으며, 관련된 도시의 흐름 역시 지속적으로 바뀌었다. 세운상가는 건설 직후 최초의 주상복합 건물로서 상류층을 위한 고급 주거였을 뿐만 아니라, 그 일대 역시 주요 도심상권이 밀집된 서울의 중심 지역이었다. 또한 인공데크에 의해 형성된 보행물은 이전에는 없었던 새로운 시도였기 때문에, 시민들에게 있어 세운상가는 그 지역을 대표하는 특별한 존재로서 인식되었다.

그러나 70년대 이후 서울의 도시개발이 빠르게 진행되면서 세운상가와 그 일대는 점점 낙후되었다. 급속도로 변하는 시대의 요구에 대응하지 못한 것이다. 세운상가를 대신할 새로운 아파트가 여러 곳에서 생겨났으며, 중심 상권 역시 다른 지역으로 이동하게 되면서 본래의 역할과 기능을 점점 상실했다. 그리고 이는 세운상가를 포함한 그 주변 전체 구역의 쇠퇴라는 결과를 불러오게 된다. 결국 1979년 처음으로 세운상가와 그 일대가 재개발구역으로 지정된 이후 지속적으로 재개발에 대한 논의가 이루어졌다. 그러나 실제로 시행된 재개발 공사는 현대상가와 예지동 일대 철거와 함께 2009년 그 자리에 조성된 세운초록띠공원이 전부였다. 서울의 다른 지역들이 빠르게 발전되는 동안 세운상가와 그 일대는 재개발구역 지정 이후 오랜 기간 방치된 것이다. 하지만 이런 상황이 오히려 세운상가군의 산업생태계를 원형 그대로 보존시키는 아이러니한 상황을 만들기도 했다.

이러한 세운상가와 그 일대의 특수한 상황을 분석하기 위해 여러 분야에서 연구들이 진행되었고 또한, 도시 스케일의 재개발 계획안, 실험적 건축 설계안 같은 시도들이 지속적으로 이루어져왔다. 하지만 복잡하게 얽혀있는 세운상가의 사회·경제적 상황으로 인해 실제로 세운상가와 그 일대에 실현된 것은 거의 전무한 상황이었다. 그런데 세운상가 건설 이후 50년이 지난 지금, 서울시의 주도하에 세운상가와

직접적으로 관련된 일련의 계획들이 본격적으로 실행되고 있다. 이미 일부 구간은 공사가 완료되었으며 시민들에게 개방되어 사용되고 있는 중이다.

이에 본 연구는 50년이란 시간을 넘어 서울시가 세운상가 활성화를 위해 실시한 계획인 ‘다시·세운 프로젝트’에 대한 전반적인 분석을 진행하고자 한다. 그리고 더 나아가 다시·세운 프로젝트에서 핵심적 위치를 차지하고 있는 ‘세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제공모’ 당선안에서 나타나는 세운상가 보행데크의 특성에 관해 연구할 것이다. 1960년대 설계된 기존의 세운상가 보행데크를 바탕으로 하여 새롭게 리노베이션 된 현재의 보행데크가 어떠한 변화된 특성을 갖게 되었는지 연구를 통해 밝히고자 한다.

다시·세운 프로젝트는 2022년 완료를 목표로 진행된 계획으로서, 현재 프로젝트를 실시한지 5년차에 접어든 상황이다. 이미 1단계 사업이 완료되어 시민들에게 개방되었고, 2단계 사업 및 관련 공공사업은 시작 단계에 있다. 그렇기 때문에 현 시점에서 프로젝트의 전체적인 진행 상황을 되돌아봄으로써 원래 계획한 의도에 맞게 프로젝트가 진행되었는지, 그리고 시민들에게 제공되고 있는지 점검해야 할 시기이다. 1단계 프로젝트를 진행하는 과정에서 발생했거나 혹은 발생하고 있는 문제가 있다면 이를 해결하기 위한 대안을 준비해야 하는 시점이 다가온 것이다. 그리고 이는 앞으로 진행될 2단계 사업뿐만 아니라 세운상가와 관련된 또 다른 프로젝트들의 방향성을 구체적으로 제시해 줄 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

서울시는 2010년대 들어서 세운상가와 그 일대의 재개발사업 방식을 전면철거 재개발 사업방식에서 존치 재개발 사업방식으로 전환했다. 그리고 2014년 기존의 세운재정비촉진계획을 변경하면서 세운상가를 재정비촉진계획에서 제외하여 별도로 관리할 수 있도록 조정했다. 이는 세운상가를 우선적으로 재생하여 이것으로부터 발생한 활력을 바탕으로 주변지역까지 활성화 될 수 있도록 하려는 의도가 담긴 것이다. 이듬해인 2015년에는 본격적으로 세운상가와 그 일대 활성화를 위한 종합계획인 다시·세운 프로젝트를 발표 했는데, 총1km에 달하는 세운상가를 종로-을지로에 해당하는 1단계 구간과, 을지로-퇴계로에 해당하는 2단계 구간으로 나누어 순차적인 재생 사업을 추진한다고 공표했다.

이와 관련된 공공사업분야 역시 빠르게 구상하며 세운상가를 재생시키기 위한 방안을 구체적으로 모색하기 시작했는데, 현재까지 총 세 가지 공공사업이 실시되었거나 진행 중에 있다. 본 연구의 대상은 세 가지 공공사업 중 다시·세운 프로젝트와 직접적으로 연관되며, 2015년 6월 현상설계 공모 당선안을 바탕으로 2017년 10월 준공된 ‘세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제공모’ 당선안(이하 세운상가 1단계 공공 선도사업)에 대해 분석하고자 한다. 나머지 두 가지 공공사업인 역사도심 활성화를 위한 세운4구역 도시환경정비사업(2016), 세운상가군 재생사업 공공공간 국제지명 현상설계(2017)는 아직 계획 중이거나 실시설계 단계에 머물러 있기 때문에 분석 대상에서 제외한다.

연구의 방법은 다음과 같다. 2장에서 세운상가와 그 일대의 개발사업과 도시계획의 변화 과정을 시대별로 건설, 철거, 존치 세 가지 시기로 구분하여 조사한다.

3장에서는 위의 시기 동안 실제로 세운상가에 시행된 실시계획인 김수근의 설계안과 다시·세운 프로젝트를 비교 분석한다. 우선 각 건축계획의 기본적인 개념, 계획에서 나타나는 시대·정치·건축적 특성, 실현 과정에서 발생한 한계점을 순서대로 분석한다. 이 후 두 가지

실시계획안을 직접적으로 비교함으로써, 세운상가의 보행데크가 갖는 의미와 중요성을 파악한다.

4장에서는 본 연구의 핵심인 세운상가 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크의 특성을 분석한다. 먼저 보행데크에 대한 일반적인 정의를 살펴보고, 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크만이 지니고 있는 특징을 정리한다. 이후 보행데크에 대한 구체적 분석을 위해 선행연구를 검토하여 4가지 분석틀을 설정한다. 4가지 분석틀을 활용한 분석 진행방법은 다음과 같다.

(1) 보행녹지축 : 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간의 단면계획 분석을 통한 보행데크 상하부 녹지분포 분석.

(2) 가로구성 : 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간 보행데크 하부의 일방통행로 및 인도의 가로체계 전후 변화 비교.

(3) 용도특징 : GIS를 활용한 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간의 용도 분석 및 프로그램 전수조사.

(4) 공간특성 : 세운상가, 인접건물, 가로에 의해 형성되는 1단계 공공 선도사업 보행데크 상하부 공간 분석을 위한 현장조사 및 단면분석

이러한 4가지 틀을 활용한 분석을 바탕으로 하여 세운상가 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크의 특성을 도출하는 것으로서 연구가 마무리 된다.

제 3 절 연구 흐름도

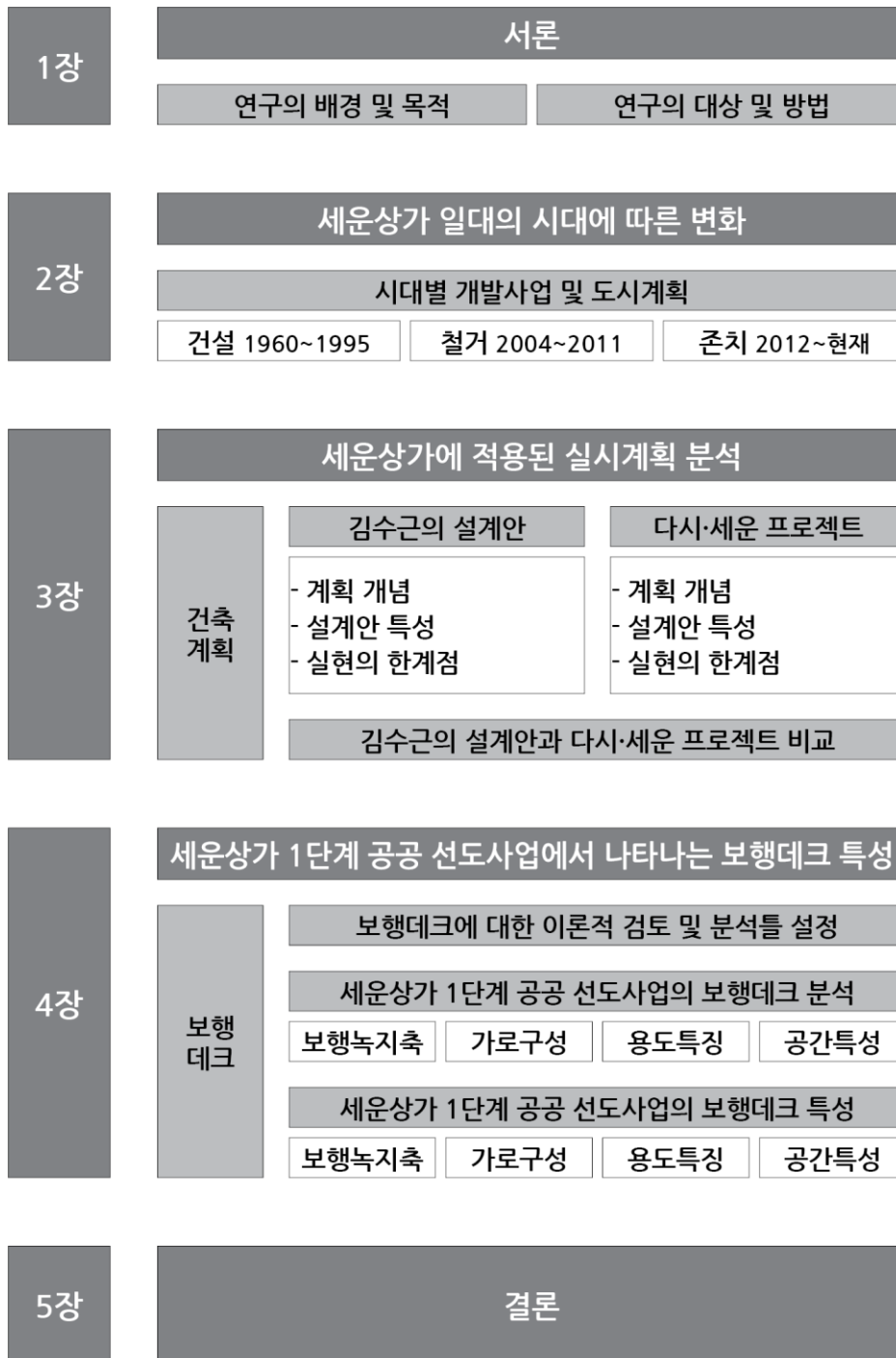


그림 1. 연구 흐름도

제 2 장 세운상가 일대의 시대에 따른 변화

제 1 절 세운상가 건설 1960~1995

일본은 2차 대전에 피해를 대비하여 기존 건축물을 철거하고 방공공지를 설정할 수 있도록 방공법을 개정하였다. 이 법은 일제강점기의 우리나라에도 그대로 적용이 되었으며, 현 종묘 앞 세운상가 지대를 포함한 경성·부산·평양·대전·대구·원산·청진·성진 등의 주요도시가 ‘소개공지’¹⁾로 지정되었다. 그런데 일본이 세계 2차 대전에서 패전한 이후 소개공지들은 방치되었으며, 특히 종묘 앞 일대는 이재민, 이주민 등이 판자촌을 형성하였고 사창이 밀집하였다. 서울시 중심에 불량지구가 자리 잡게 된 것이다.



그림 2. 세운상가 건설 전 종묘 앞 소개공지 모습
(출처 : 노주석, 서울신문, 노주석 선임기자의 서울택리지 13 종로(하), 2013.09.26)

1) 공습을 받아서 화재가 났을 때 옆으로 번지는 것을 방지하기 위해 기존 건축물을 철거하여 공지로 두는 것

1966년 4월 불도저 시장으로 불리는 김현옥이 서울시장으로 부임하면서 종로를 포함한 서울 일대가 변화하기 시작한다. 그는 4년의 임기 동안 서울시의 부족한 주택과 도시기반시설을 확충하기 위해 아파트와 도로 등을 빠르게 건설해나갔다. 여기에는 종묘 앞 슬럼화 된 소개공지도 역시 포함되었다. 김현옥 시장은 판자촌을 철거함으로써 이 자리에 아파트를 지으려고 했다. 빠른 철거 진행을 위해 자진 철거하는 주민들에게 입주권을 주겠다고 공약했고, 이는 해당 토지에 아파트를 반드시 건립 해야만 하는 이유가 되기도 했다.

그런데 당시 중앙도시계획위원회는 이 부지가 원래 공공용지였으니 비워두는 것이 마땅하다는 의견과 함께 아파트 건설을 반대했었다. 하지만 김현옥 시장은 불도저 시장이라는 별명답게 그대로 철거를 진행했다. 다만 아파트 건설을 반대하는 일부 위원들과 협상하기 위해서는 사업의 공공성 또한 확보해야 하는 상황이었기 때문에, 건축가 김수근에게 설계를 의뢰하게 된다. 결국 종묘 앞 불량지구는 상업과 주거시설을 겸비한 주상복합의 건물로 계획되게 된다. 김수근은 공중 보행물, 인공대지, 보차분리 등 당시 서양 건축에서 유행하던 개념을 활용하여 최초의 주상복합 형태를 가진 혁신적인 건물을 설계했다.

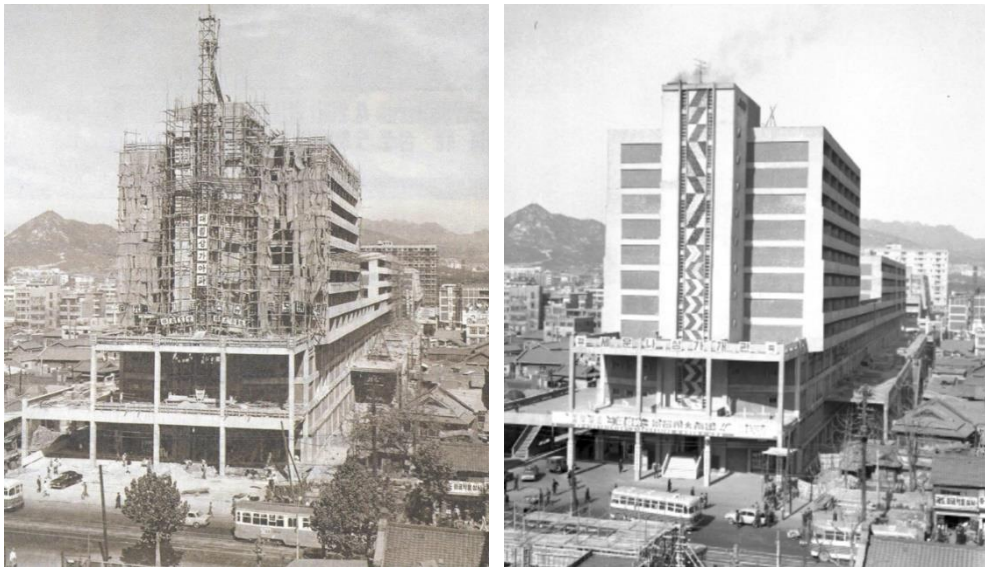


그림 3. 건설 당시(좌) 및 준공 후(우) 세운상가 전경
(출처 : 서울역사박물관)

하지만 이러한 혁신은 현실의 벽을 넘지 못했다. 세운상가 건설 사업에 참여업자를 선정할 당시 당시의 사회경제 사정 아래에서는 사업성의 전망이 서지 않았던 탓에 응하는 업자들이 없었다. 다만 유일하게 그 지구에서 영업활동을 하던 업자들로 구성된 아세아상가 변영회에서 사업에 착수하여 이미 기초공사가 시작되었다. 아세아상가 변영회 이외에는 사업에 참여하겠다는 업자가 마땅히 없던 상황에서 김현옥 시장은 서울시의 주요 토목공사를 맡고 있던 현대건설과 대림산업에 일부 구간을 담당해 달라고 요청한다. 그리고 이때부터 주위에서 사업을 바라보는 시각이 달라지기 시작한다. 아세아상가의 건설이 진행되어 감에 따라 청계천 일대의 상인들 중 상가 안에 점포를 구하겠다는 여론이 형성된 것이다. 그러면서 아직 업자가 결정되지 않고 있던 나머지 구간에도 건설업체가 모여들게 되었다. 결국 현대·대림·삼풍·풍전·신성·진양으로 구성된 6개 기업체와 아세아상가·청계상가의 개인지주로 이루어진 2개 모임을 필두로 총 8개 업체에 의해 분할 시공된다. 이렇게 다음 <그림4>와 같이 세운상가 8개동이 탄생하게 된 것이다.

그런데 8개의 민간업체들에 의해 분할 건설된 세운상가는 기업의 사업성을 위해 공공성보다는 수익 증대를 목표로 삼을 수밖에 없었다. 개별 건물들이 건설되는 과정에서 계획안의 중요 설계 개념들은 제대로 적용되지 못했다. 또한 당시에는 우리나라의 도시관리계획 자체도 미비한 실정이었기 때문에 결국 세운상가 건설은 한계에 부딪히게 되었다. 그럼에도 불구하고, 세운상가는 건설 직후 획기적인 운영 정책으로 높은 인기를 끌었다. TV광고로 소비자들을 끌어 모으고, 가격표시 정찰제를 도입하여 사람들의 발걸음을 사로잡았다. 그 결과 교회, 사우나, 사무실 등 다양한 분야의 상점이 입점했고 상가 임대료와 땅값은 치솟았다.

그렇지만 세운상가의 부흥은 그리 오래가지 못했다. 70년대 들어서 미도파, 신세계, 롯데백화점 등이 새롭게 등장하면서 서울의 중심상권이 다시 명동으로 옮겨졌고, 이는 세운상가 상권의 쇠퇴로 이어졌다. 그리고 강남개발이 진행되면서 강남상권 역시 발달하기 시작했을 뿐만 아니라 한강변에는 고급 아파트들이 들어서면서 세운상가에 거주하던 주민들이 점점 세운상가를 떠나기 시작했다. 60년대 지어진 세운상가는 수요를 따라가지 못하면서 주거기능을 상실하게 된 것이다.

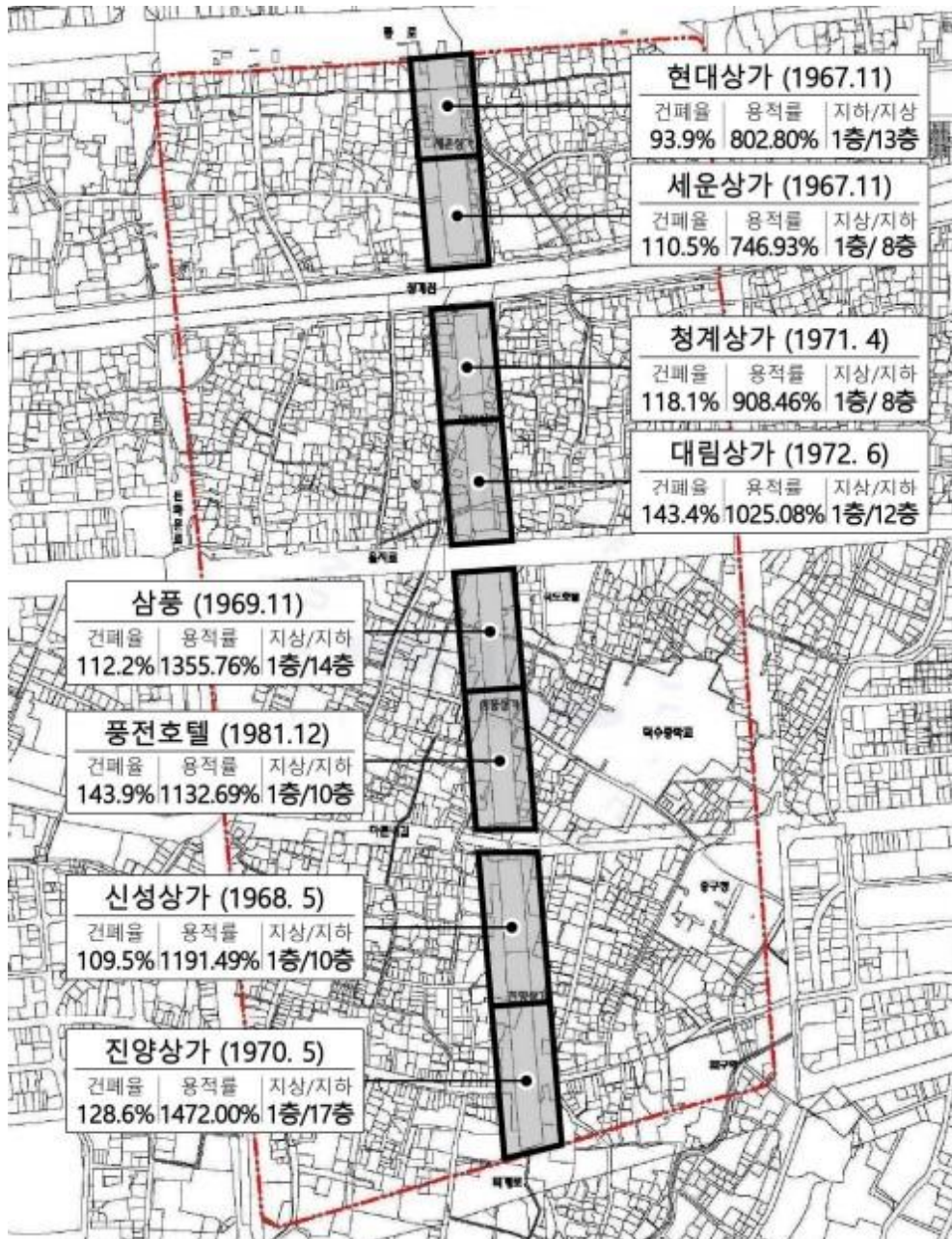


그림 4. 분할 시공 된 세운상가 8개동의 건축 정보
(출처 : 변희영, 세운상가군과 주변구역의 도시·건축계획의 변화에 관한 연구, 석사논문, 2018, p.19)

그러나 대부분 기능을 잃은 세운상가의 주거공간으로 점차 영세한 업체들이 모여들었다. 세운상가의 빈 공간들이 영세한 산업체들에 의해 채워지면서 상업지구로서의 역할을 유지해 나갈 수 있게 된 것이다. 그러면서 그때 당시 세운상가는 ‘미사일과 잠수함도 만들 수 있다.’는

애기가 전해질 정도로 전자산업의 중심지로 자리 잡게 된다. 하지만 1987년 정부에서 도시정비를 위해 기존 상권인 전기, 전자 관련 업종들을 도심부적격 업종으로 지정하면서 도심외곽으로 이주시키는 정책을 펼쳤다. 이와 함께 세운상가의 전기, 전자 업체들은 용산전자상가로 강제 이전되고, 세운상가를 찾는 시민들의 발길이 점차 줄어들게 되면서 세운상가 상권의 급격한 몰락이 발생했다.

결국 상업의 기능까지 상실하게 된 세운상가는 사회로부터 재평가 받기 시작했다. 원래 세운상가가 건설된 자리는 동-서 흐름이 주된 곳이었는데, 남-북 방향의 흐름을 갖는 세운상가가 건설되면서 오히려 도시의 흐름을 단절시키는 요인으로 작용했다는 인식이 생겨났다. 그리고 세운상가가 건설되지 않았다면 녹지가 되었을지도 모르는 땅에 건물이 들어서면서 서울의 주요 녹지가 끊기는 원인을 제공했다는 평가까지 생기게 되면서 세운상가 프로젝트 자체에 대한 회의적 여론마저 발생했다.

이러한 평가들과 함께 세운상가와 그 일대에 관한 재개발 논의 역시 대두되기 시작했다. 도심부적격 업종으로 지정된 후 일부 상가들은 용산 전자상가와 도심외곽으로 이전되었지만, 여전히 세운상가와 그 일대에서 자리를 지키고 있는 상가들이 존재했기 때문이다. 세운상가와 그 일대의 도심재개발 변화를 알아보기 위해 서울역사박물관에서 발간한 세운상가와 그 이웃들(2010)의 내용을 아래의 <표1>과 같이 재작성 했다.



	<ul style="list-style-type: none"> · 세운상가 동측 1개 구역 · 153,390m² · 1979.07.12 		<ul style="list-style-type: none"> · 세운상가 동측 38개 지구 · 153,390m² · 1984.04.27 		<ul style="list-style-type: none"> · 세운상가 동측 38개 지구 및 서측 2, 3구역 · 232,946m² · 1987.03.16
세운상가재개발구역결정		도시재개발사업계획결정		세운상가2,3재개발구역결정	

표 1, 세운상가 재개발 구역 연혁
(출처 : 서울역사박물관, 세운상가와 그 이웃들, 2010, p.71, 재작성)

먼저 1979년 7월 12일 세운상가 동측 부분이 하나의 재개발 구역으로 지정 및 고시되었다. 그리고 1984년 4월 27일 도심재개발사업계

획이 결정되면서 하나의 재개발 구역이었던 곳이 38개 지구로 세분화되었다. 그리고 1987년 3월 16일 세운상가 서측 일부가 2, 3구역으로 지정 및 고시되면서 전체 재개발 구역에 추가되었다.

이러한 재개발 구역의 변화 함께 이 지역에는 1979년 이래로 여러 재개발 계획들이 수립되었는데, 대표적인 계획으로는 도심부재개발사업 계획연구(1979), 세운상가구역 재개발 사업계획(1984), 세운상가구역, 세운상가2,3구역 재개발사업계획(1988)이 있다.²⁾ 1979년 제안되었던 계획에서는 쇠퇴한 세운상가와 그 일대의 도심부적격 업종을 도심외곽으로 이전시킨 후 이를 업무, 문화시설로 대체함으로써 중심업무지구로서의 기능을 다시금 회복하기 위한 계획안이 제안되었다. 1984년에 수립된 계획의 경우 세운상가 동측 일대에 관한 계획으로 데크의 조정 및 휴게공간 조성, 공용주차장 확보, 건물 내부를 정비하는 계획안이 제시되었다. 그런데 1988년 계획에서는 서측 2, 3구역이 재개발구역에 추가적으로 포함되면서 기존 계획안의 재조정을 통해 새롭게 변경된 재개발계획이 제안되었다. 새로운 계획안에서는 세운상가를 그대로 유지하지만 주변지역의 기능을 활성화 시키는 방안들이 제안되었다. 이 후 1995년 서울시 도시계획위원회는 세운상가 일대를 초고층 빌딩으로 재개발함과 동시에 세운상가를 철거하여 공원화함으로써 북악산-종묘-남산으로 이어지는 상징녹지축을 복원하는 계획을 발표하기도 했다.³⁾

이처럼 1970년대부터 지속적으로 세운상가와 그 일대의 쇠퇴를 해결하기 위해 재개발 구역 지정과 함께 관련 계획들이 수립되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 이러한 계획들은 실제 사업화 단계까지 이루어지지 못했는데, 이는 소규모 필지들로 이루어진 세운상가군의 특성 때문이었다. 토지 소유주의 수가 많아서 보상비 문제 등의 합의가 이루어지기 쉽지 않았고, 이로 인해 계속해서 재개발 시도가 무산된 것이다. 그러는 사이 이곳의 지가는 점점 상승했으며, 토지의 규모는 더욱 세분화되었고, 결국 정비되지 못한 채 방치된 시설들은 낙후되었다.

2) 서울역사박물관, 세운상가와 그 이웃들 : 산업화의 기수에서 전자만물상까지, 2010, p.71

3) 변희영, 세운상가군과 주변구역의 도시·건축계획의 변화에 관한 연구, 석사학위논문, 2018, p.22

제2절 세운상가 철거 2004~2011

2002년에 서울시장에 당선된 이명박 시장은 사람 중심의 도시, 친환경 조성이라는 목적 하에 청계천 복원, 서울숲 조성, 도심 교통체계 개편 등 많은 도시개발을 진행했다. 이러한 사업에는 세운상가와 그 일대 역시 포함되어 있었다. 세운상가와 그 일대는 1970년대 후반부터 재개발구역으로 지정되면서 대부분 저층 건물들이 분포하고 있었으며, 기반시설이 노후화된 상태였기 때문에 재정비가 필요한 시점이었다. 이명박 시장은 세운상가 주변의 토지이용이 낮은 저층 건물들에 세운상가의 용적률을 이전시켜 통합 개발을 추진함으로써 세운상가 사업에 필요한 비용을 마련할 계획을 세웠다. 그러면서 본격적으로 2004년 1월 30일 세운상가4도시환경정비구역으로 지정고시 하게 된다. 세운상가 건물이 존재하던 부지에 녹지광장을 조성하기로 했으며, 세운 4구역 토지·건물 주들에게 해당 비용을 부담시키는 대신 개발 이익을 보장해주기로 하였다. 또한 건설 가능한 건물 높이를 90m에서 104m로 상향 조정하기도 했다. 이와 함께 세운상가 4개동과 그 주변 구역을 대상으로 세운4구역 국제지명초청현상설계를 진행했는데 아래 <그림5>의 작품이 당선되었다.

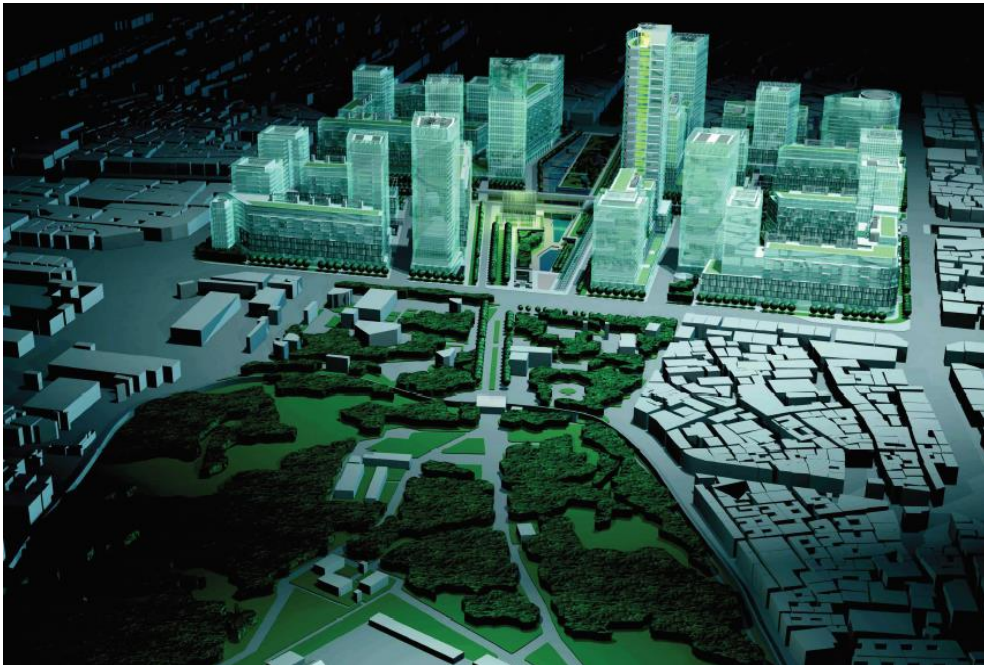


그림 5. 세운4구역 국제지명현상설계 당선안 조감도
(출처 : 동우건축)

2006년 오세훈 시장이 서울시장으로 취임하면서 이명박 전 서울시장의 세운상가 4구역 도시환경정비사업을 세운재정비촉진사업으로 이어받게 된다. 그리고 2009년 세운재정비촉진계획결정을 발표한다. 이전까지는 세운상가 주변에 대한 재개발이 우선이었다면 이번 계획은 세운상가에 대한 전면적인 철거를 통해 세운상가와 그 일대를 통합개발 함으로써 도심 남북을 가로지르는 광역 녹지축을 형성하고자 했다. 계획 발표 이후 현대상가와 예지동 일대는 빠르게 철거되었고, 2009년 5월 20일 그 자리에 세운초록띠공원이 조성되었다.



그림 6. 현대상가 철거 후 조성된 세운초록띠공원
(출처 : 서울역사박물관, 세운상가와 그 이웃들, 2010, (좌)85p, (우)207p)

이 가운데 서울시와 문화재청 간의 갈등이 시작되었다. 서울시는 세운 4구역의 건물 높이를 122m까지 증축함으로써 용적률을 상향시켜 사업비를 충당하려 했지만, 문화재청에서 종묘에서 바라보는 경관을 훼손시킬 수 있다는 이유로 건물 높이 70m이상의 증축을 반대했다. 여러 번의 문화재심의를 거치면서 건설 가능한 건물의 높이는 75m까지 감소하게 되었고, 이로 인해 사업의 타당성을 확보할 수 없는 상황에 직면하게 된다. 이미 현대상가의 철거와 함께 상가 상인들을 임시영업시설로 이주시킨 상황에서 세운상가를 철거하고 그 일대를 통합개발하려 했던 서울시의 세운재정비촉진사업은 결국 추진 동력을 잃었고 현대상가 1개동만을 철거한 채 무산되게 된다.

제3절 세운상가 존치 2012~현재

2010년대 역사라는 가치가 중심이 되면서 도시 재개발 사업보다 도시재생사업이 더욱 활기를 띠게 된다. 특히 세운상가는 동시대 세계 건축사에서 유행하던 건축 개념들이 시도된 것과, 국내 최초의 주상복합건물로서의 역사적 가치를 고려했을 때 보존되어야 한다는 의견이 다수를 차지하였다. 기존 세운상가 철거 사업은 상인들과 문화재청의 갈등으로 인해 사업비 확보에 어려움을 겪고 있었다. 이러한 상황이 더욱 세운상가 존치에 힘을 실어주었고, 2012년 세운상가 철거 계획 철회가 공식 발표되었다. 그러면서 2013년에는 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 및 2025 서울시 도시재생 전략계획에 따라 세운상가 일대가 서울형 도시재생 사업의 일환인 쇄퇴·낙후 산업지역으로 지정되기에 이른다. 2014년 들어서 세운상가와 관련된 정책이 뚜렷하게 변화하기 시작했다. 먼저 기존 세운재정비촉진계획 변경을 통해 세운상가를 재정비촉진계획에서 제외하여 별도로 관리할 수 있도록 조정했다. 이는 세운상가를 우선적으로 재생함으로써 주변구역의 활성화를 유도하겠다는 의도를 나타낸다. 그러면서 2015년 세운상가와 주변구역 활성화를 위한 공공사업인 다시·세운 프로젝트를 발표 했는데, 아래 <그림7>과 같이 총1km에 달하는 세운상가를 종로-을지로 1단계 구간과, 을지로-퇴계로 2단계 구간으로 나누어 순차적인 재생 사업을 추진한다고 공표했다.



그림 7. 다시·세운 프로젝트 사업 구간
(출처 : 서울시 도시재생본부 보도자료, 2017.09.18)

변경된 세운재정비촉진계획을 바탕으로 2018년 말 세운 3구역에 대한 재개발 사업허가 인허가를 하였고, 세운 3구역은 3-1에서 3-10까지의 소규모로 분류되어 재개발이 진행되게 된다. 2019년 초 3-1, 3-4, 3-5구역의 철거가 본격적으로 진행되었는데, 이와 함께 상인과 토지소유주 및 건물주 사이의 갈등이 시작되었다. 3구역에는 을지면옥, 양미옥 등의 생활유산 목록에 올라온 16곳의 식당을 비롯한 역사적 가치를 지닌 곳들이 상주하고 있었기 때문에, 재개발을 반대하는 상인들과 토지소유주 및 건물주와의 마찰이 발생한 것이다. 이러한 움직임으로 인해 세운3구역에 대한 철거는 일시적으로 중단되었다. 서울시는 재개발 사업을 하나의 정비구역 안에서도 개발할 곳과 보존할 곳을 나눠 사업을 다각화 하는 개발 및 보존의 공존 방식으로 재검토하겠다고 밝혔으며, 현재 세운재정비촉진지구 개발계획은 전면 보류된 상태이다.



그림 9. 세운재정비촉진지구 3구역 철거 및 재개발 현황
(출처 : 구글)

제 3 장 세운상가에 적용된 실시계획 분석

제1절 김수근의 설계안 분석

1. 설계안 계획 개념

세운상가는 김수근의 한국종합기술개발공사가 맡았던 첫 번째 프로젝트로서, 세운상가가 위치하게 될 종로 3, 4가 지역이 주위의 다른 지역보다 낙후되어 있었기 때문에, 세운상가 건설을 통해 지역을 활성화시키려는 목표로 진행된 대규모 프로젝트였다. 윤승중의 세운상가아파트 이야기(1994)에서 세운상가 계획 당시 이와 관련된 사회, 경제, 정치, 건축적 내용들을 자세히 밝히고 있는데, 이 중 세운상가의 건축계획과 관련된 개념들은 다음과 같이 서술했다.

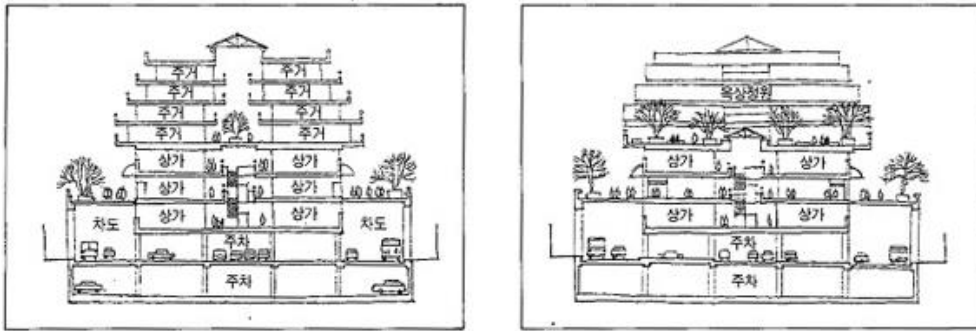


그림 10. 김수근의 세운상가 초기안 단면 개념도
(출처 : 윤승중, 세운상가아파트 이야기, 건축, 1994)

세운상가가 위치할 대지는 총 1km에 달하는데, 이는 보행거리에 포함될 수 있다. 그렇기 때문에 보행자 전용 인공데크로 연결하여 새로운 상업중심 거리를 유도한다. 지상 7.5m 높이에 새로운 지면을 설정하여 기존의 상업거리와 입체적으로 교차하는 1km의 보행전용 쇼핑몰을 만드는 것이 핵심이었다.

종로3가와 4가 사이가 약 500m로서 블록단위로서는 너무 크므로 중간에 접근도로 또는 분배도로 수준의 자동차 통로가 필요하다. 따라서 간선도로와 접촉되는 지상은 자동차 전용으로 사용하고 3층 인공데크는 보행자 전용으로 사용함으로써 철저한 보차도 분리를 적용하고자 했다.

상가와 주거 겸용의 복합건물로 계획한다. 1, 3층에는 종로, 충무로 상권과 직접적으로 연계되는 일반상가 또는 백화점의 기능을 배치시킨다. 2, 4층은 1, 3층과 비교했을 때 접근성이 떨어지므로 식당, 커피숍, 식당, 병원과 같은 서비스 기능이 배치되도록 한다. 5층부터는 아파트가 배치되는데 인공대지를 설정함으로써 1~4층의 상업 및 업무시설 사이에서 완충지대 역할을 할 수 있도록 한다. 인공대지에서는 공원과 어린이 놀이터, 시장, 공중정원과 같은 열린 공간이 자유롭게 배치된다. 그리고 상층부에 배치되는 아파트의 주거환경을 높이기 위해 아트리움 공간을 도입하여 햇빛과 바람이 적극적으로 유입될 수 있도록 한다.

세운상가는 4개 지구에 걸쳐 8개 건물로 구성된 메가스트럭처이다. 그렇기 때문에 각 상가마다 동사무소, 파출소, 은행, 우체국, 극장 등의 시설을 배치하고 옥상에는 초등학교를 설계함으로써 각각의 지구별로 일상의 도시생활이 운영될 수 있도록 계획한다. 즉 큰 도시 속에 있는 작은 도시를 실현하고자 했다.

2. 설계안의 특성

(1) 시대적

세운상가 건설은 청계천 고가도로 사업과 함께 제1차 경제개발 5개년 계획의 핵심을 차지했었다. 그 당시 서울의 경제는 인구 약 340만, 자동차대수 약 2만대, 국민 1인당 소득 114달러 정도였기 때문에 미미한 수준에 머물러 있을 때였다.⁴⁾ 이런 시대적 상황 속에서 건설된 세운상가는 서울을 대표하는 근대화의 상징이었다. 당시 세운상가는 우리나라 최초의 주상복합건축물이었기 때문에 상류층들이 거주하는 고급 주거지로서 역할 했다. 그리고 동시에 주요 도심상권이 밀집된 지역으로서 1km에 달하는 인공데크에 의해 형성된 보행물은 이곳을 방문하는 시민들에게 강한 인상을 남겼다. 또한 세운상가는 물건을 판매의 역할 뿐만 아니라, 그 당시 최신 기술에 의해 만들어진 다양한 제품들을 전시하고, 트렌디한 문화를 제공 하는 역할도 담당했다.



그림 11. 서울을 대표하는 근대화의 상징인 세운상가
(출처 : 서울역사박물관)

4) 윤승중, 세운상가아파트 이야기, 건축, 1994, p.16

(2) 정치적

김현옥 시장은 세운상가를 서울 발전을 위한 핵심 사업으로 추진했고 박정희 대통령은 이를 적극 지지했다. 그러면서 자연스럽게 세운상가 건설에는 정치권력이 개입하게 되었고 급속도를 넘어 원칙을 벗어난 행정 처리까지 가능했었다. 일례로 서울시가 세운상가 설계용역을 김수근의 한국종합과 체결했던 것은 1966년이었는데, 이 계약이 체결되었을 때는 이미 세운상가가 들어설 구간의 기초공사가 진행되고 있었다. 그리고 당시 우리나라의 경제 여건상 세운상가 건설을 한 업체가 도맡아서 진행하는 것은 불가능했기 때문에 건설에 참여할 업체들을 구하는 것 자체가 어려운 상황이었다. 그런데 김현옥 시장이 서울시의 주요 토목공사를 맡고 있던 현대건설과 대림산업에게 사업의 일부 구간을 담당해 달라고 요청했고, 현대건설과 대림산업은 반강제로 사업에 참여하게 되었다.⁵⁾ 그러면서 다른 구간에도 업체들이 모여들기 시작했고 결국 현대, 대림, 삼풍, 풍전, 신성, 진양 6개 기업체와 아세아상가, 청계상가 2개 개인지주들 모임에 의해 총 8개 건물로 분할 시공하기에 이른다. 8개의 건물들 중 세운상가는 1966년 9월에 착공하여 1967년 11월에 준공되었다. 준공식에는 아래 <그림12>와 같이 박정희 대통령이 직접 참석하여 테이프를 끊었다. 그런데 여기서 준공식은 건축법상 정식으로 준공검사를 받고 개관했다는 뜻이 아니다. 세운상가의 경우 건물이 완성된 직후 준공검사도 받기 전에 먼저 준공테이프를 끊고 영업을 시작했다.⁶⁾ 이는 세운상가 건설이 대통령의 관심사항 중 하나였기 때문에 가능한 일이었다.



그림 12. 박정희대통령, 김현옥시장이 참여한 세운상가 준공식
(출처 : 서울역사박물관, 세운상가와 그 이웃들, 2010, p.56)

5) 손정목, 서울도시계획이야기 아!세운상가여(하), 국토연구원, 1997, p.119

6) 손정목, 서울도시계획이야기 아!세운상가여(하), 국토연구원, 1997, p.122

(3) 건축적

세운상가의 건축 개념은 낙후된 종로 3~4가 지역에서 거점 역할을 할 수 있는 건축물을 만들어 줌으로써, 그 일대 전체의 발전을 유도하는 것이었다. 이를 위해 동시대의 세계 건축사에서 유행하던 인공대지, 보차분리, 필로티, 입체도시와 같은 개념들을 반영하여 세운상가를 설계하고자 했다. 그런데 앞서 언급했던 것과 같이 우리나라의 경제 상황은 그리 여유 있는 편이 아니었다. 그럼에도 불구하고 시멘트 87만부대, 목재 143만사이, 철근 7천톤을 들여 1km에 달하는 8~17층 건축물을 건설한다는 것은 사회적으로 굉장한 이슈가 될 만한 사건이었다.⁷⁾ 다소 무리한 거대 자본의 투입으로 탄생한 세운상가는 대규모 신식 시설이라는 이점과 함께 많은 방문객을 끌어들일 수 있었다. 아래 <그림13>과 같이 그 당시에는 쉽게 볼 수 없었던 엘리베이터가 설치되는 등 전망의 대상이었다.



그림 13. 1967년 제작된 을지로상가아파트 분양공고
(출처:손정목, 서울도시계획이야기 아!세운상가여(하), 국토연구원, 1997, p.121)

7) 손정목, 서울도시계획이야기 아!세운상가여(하), 국토연구원, 1997, p.122

3. 설계안 실현의 한계점

세운상가는 실시설계가 진행되는 과정에서 처음 의도했던 것과는 다른 건물로 완성되었다. 김수근의 초기 계획안에서는 종로에서 퇴계로까지 이어지는 1km의 보행물을 통해 방문객들이 걷고 싶은 거리를 조성해 줌으로써 세운상가와 그 일대의 발전을 유도하고자 했다. 하지만 현대상가에서 시작한 보행데크는 두 줄로 이어지다가 을지로를 건널 때 한 줄이 되고, 을지로를 건넌 후에는 다시 두 줄로 변했다가 마른내길에서 끊어졌다. 그리고 다시 마른내길에서 시작해 퇴계로에서 끝을 맺게 된다. 이처럼 보행데크가 일정하게 이어지거나 연속되지 못하면서 세운상가의 가장 중요한 개념인 1km의 보행물은 제대로 실현되지 못했다.



그림 14. 세운상가 건설 직후 1972년 당시 보행데크의 형태
(출처 : 서울역사박물관, 세운상가와 그 이웃들, 2010, 72p)

보차분리를 통해 지상은 자동차 전용공간, 3층은 보행물로 활용하겠다는 개념 역시 실현되지 못했다. 지상을 도로 및 노면주차의 공간으로만 사용하는 것보다 상가를 함께 배치함으로써 사업의 이윤을 추구하는 것이 시공주의 입장에서는 당연한 것이었기 때문이다. 그러면서 지상은 상가를 찾는 방문객과 자동차가 혼재하게 되었다. 주거가 시작되는 5층에 조성하고자 했던 인공대지의 개념 역시 실현되지 못했다. 각 건물 별로 동사무소, 병원, 초등학교, 은행 등과 같은 프로그램들을 배치하여 건물 자체가 하나의 도시로서 기능하도록 의도했지만, 이는 건물의 규모와 현실적인 여건들을 고려하지 않은 계획이었기 때문에 실행 자체가 불가능했다.

세운상가에 제안되었던 건축개념들은 사업의 이익을 목적으로 한 시공주, 현실적인 여건을 고려하지 못한 건축가, 시행과정에서 개발주체로서 역할 하지 못한 서울시가 복합적으로 얽힌 상황으로 인해 대부분 실현되지 못했고, 결국 8개 동이 연속되지 못하는 원인으로 작용했다. 또한 당시 시대적으로 설계를 포함한 모든 과정에 있어서 이해와 경험이 매우 부족했던 것 역시 세운상가의 완성도를 떨어트리는

요소로 작용했다.

이러한 설계상의 한계를 그대로 지닌 채 세운상가를 둘러싼 도시의 상황은 변해갔고, 세운상가의 보행데크 역시 점점 의미와 기능을 상실해 갔다. 2005년 청계천 복원을 계기로 세운상가와 청계상가를 잇던 공중 보행교가 철거되었다. 바로 이듬해인 2006년에는 풍전호텔이 리모델링 공사를 실시하며 보행데크 자체가 사라졌다. 2008년에는 세운초록띠공원 조성을 위해 현대상가와 보행데크 일부를 철거하게 된다. 그리고 철거되지 않은 채 남아있던 세운상가와 청계·대림상가의 보행데크는 노점상들이 점유하여 사용했으며, 신성·진양상가의 보행데크는 화물차로 꽃을 실어 나르기 위한 도로 및 주차공간으로 사용되었다. 결국 각 상가를 이어주던 공중데크는 2000년대 들어서 완전히 끊겼으며, 본래의 설계 의도조차 가늠할 수 없는 상태로 남겨지게 된 것이다.

세운상가군 시공, 마른내길 공중보행교 미시공 (1972)



청계고가 시공 (1971)



청계천 공중보행데크 철거 (2005)



삼풍, 풍전 데크 철거 (2006)



현대상가 철거 (2008)



현재 (2015)



그림 15. 세운상가 보행데크의 시대별 변화

(출처 : 세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제공모 최종보고서, 서울특별시, 2015, p.28)

제2절 다시·세운 프로젝트 분석

1. 다시·세운 프로젝트 계획 개념

다시·세운 프로젝트는 1960년대 건설된 후 50년이 흐르며 점점 노후화된 세운상가를 복합적으로 재생시키려는 계획이다. 프로젝트의 진행 방향은 세운상가가 갖고 있던 역사, 문화, 커뮤니티를 고려하는 점진적 정비와 개발을 지향한다. 2016년 서울시에서는 다시·세운 프로젝트 1단계 공공 선도사업 착수를 공식적으로 발표 했는데, 여기서 언급한 프로젝트의 주요 개념은 보행재생, 산업재생, 공동체재생으로 이루어진다. 발표에서 언급된 내용은 다음과 같다.



그림 16. 다시·세운 프로젝트 재생 목표
(출처 : 다시·세운 프로젝트 1단계 공공 선도사업 착수발표, p.28, 2016.01.28)

보행재생은 3가지 재생 방법 중 세운상가 건축, 즉 보행테크와 가장 직접적으로 관련된 재생방식이다. 종묘부터 시작하여 남산에 이르는 약 1km의 세운상가 일대 보행환경을 개선하는 최종 목표이다. 먼저 남-북을 연결하는 기존 세운상가의 보행테크를 리노베이션 하여 활성화

시키고, 이를 바탕으로 동-서 주변지역으로 활력을 확산시켜 입체적으로 연결되는 3차원 보행 네트워크를 조성하고자 했다. 보행데크 리노베이션 설계는 서울시에서 2015년 6월에 진행한 현상공모를 통해 세운상가 1단계 공공 선도사업으로서 진행되었다.

산업재생은 세운상가가 50년간 쌓아온 기술장인 인프라 및 제작 인프라와 같은 자원들을 활용하여 세운상가를 도심창의제조산업의 거점으로 변화시키고자 하는 것이다. 4차 산업 관련 스타트업 창업자, 제작문화·기술교육 창작가, 예술가 등이 세운상가에 입주하면서 기술장인들 축적해온 기술과 지식을 공유 받고, 또한 다양한 자재와 부품을 주위에서 비교적 쉽게 공급받을 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 기술장인과 새로운 구성원의 협업을 통한 재생을 의미한다.

공동체재생은 세운상가에 원래부터 거주하던 주민들이 공동체를 형성하여 자립할 수 있도록 지원해 줌으로써, 주체적인 참여자가 되도록 유도하는 것이다. 자립적 주민조직인 다시·세운 시민협의회, 기술장인 발굴을 위한 수리협동조합, 세운상가의 기술력을 청소년의 교육에 활용하는 세운상가는 대학, 다양한 주민공모사업 지원, 젠트리피케이션 방지를 위한 상생협약 등과 같은 시스템으로 구성된다. 사업 전반에 걸친 거버넌스와 주민참여를 통한 재생을 의미한다.

2. 다시·세운 프로젝트의 특성

(1) 시대적

서울시는 제1차 경제개발 5개년 계획을 시작으로 지난 50년간 개발 위주의 도시성장 발전 방식을 택해왔다. 그러면서 근·현대사에 있어서 중요한 의미를 갖고 있던 기존 건축물과 도시조직 중 일부를 노후화된 환경개선의 대상으로서 인식하여 철거하기도 했다. 이로 인해 결국 서울이란 도시의 정체성이 약화되는 결과를 야기하게 된다. 따라서 서울시는 이러한 서울이란 도시의 정체성을 재정립하기 위해 기존 개발 위주의 방식과는 차별성을 가진 서울형 도시재생을 계획하게 된다. 서울형 도시재생이란 서울에 여러 지역이 원래부터 가지고 있던 고유한 장소성을 고려하고, 역사·문화·인적 자산을 활용한 지역맞춤형 정비방식을 의미한다.⁸⁾ 서울형 도시재생의 유형은 아래 <그림17>과 같이 총 4가지로 이루어지는데, 저이용·저개발 중심지역, 쇠퇴·낙후 산업지역, 역사문화자원 특화지역, 노후 주거지역으로 구성된다. 이 중 다시·세운 프로젝트는 장안평 중고자동차 매매단지, 용산Y-Valley와 함께 쇠퇴·낙후 산업지역 도시재생에 포함된다. 세운상가 일대에는 전기, 전자, 기계, 금속, 인쇄 등과 같은 도심산업이 밀집되어 있기 때문에 이를 바탕으로 한 산업 활성화가 필요한 지역으로 분류한 것이다.

재생 방향	신 광역 경제중심지 육성	쇠퇴·낙후 지역경제 활성화	자연·역사·문화 정체성 강화	노후 쇠퇴 주거지역 활성화
예시				
재생 대상	대중교통 접근성이 양호한 대규모 (저이용)가용지를 보유한 지역	기존의 산업 또는 상업의 재활성화가 필요한 지역	역사·문화·자연자산의 활용가치가 높은 지역	주거환경이 노후 불량하여 정비 또는 개선이 필요한 지역
재생 유형	저이용·저개발 중심지역	쇠퇴·낙후 산업(상업)지역	역사문화자원 특화지역	노후 주거지역

그림 17. 서울형 도시재생 방향 및 유형 분류
(출처 : 2025 서울시 도시재생전략계획, 2015. p.75)

8) 2025 서울시 도시재생전략계획, 2015, p.43

(2) 정치적

다시·세운 프로젝트의 일환으로 진행된 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행테크 리노베이션 계획은 서울시의 현상공모를 통해 당선되었지만, 설계 과정에서 설계자와 주민들 사이의 적극적인 참여가 이루어졌다. 당시 세운상가 테크 위에는 98개의 무허가 건축물이 점유하고 있었기 때문에 프로젝트를 진행하기 어려운 상황이었다. 이를 해결하기 위해서 주민들과 약 490회의 만남 및 1,500회의 소통을 진행 하며 주민 개인의 보상기대는 낮추고 공공의 보상금은 높이는 방식으로 물리적 충돌 없이 협의를 진행하였다.⁹⁾ 이 후 상가 내에서 주민설명회를 개최하여 계획안에 대해 설명하는 시간 또한 가졌다. 그러면서 거버넌스 조직의 중개를 통해 주민과 지속적으로 의사소통함으로써 설계안에 주민들의 의견을 직접적으로 반영될 수 있도록 했다. 주민의 의견을 반영하여 원래 계획안에서 개선되거나 추가된 사항은 다음과 같다. 옥상 무상사용 협약을 맺음으로써 공공에 옥상을 개방하고 광장 전면에 옥상까지 갈 수 있는 엘리베이터 설치, 보행테크와 연결되는 에스컬레이터 설치, 테크하부 2층의 에어컨 실외기 정비, 다시·세운광장의 전체 폭을 줄인 것 등이다.



그림 18. 다시·세운 프로젝트 1단계 공공 선도사업 착수식
(출처 : 한겨레, hani.co.kr/arti/society/society_general/728279.html, 2016.01.28)

9) 홍경구, 산업생태계를 회복하는 세운상가 도시재생사업 답사, 한국주거학회지, Vol.13 No.2, 2018, p.23

(3) 건축적

다시 세운 프로젝트의 핵심이었던 1단계 공공 선도사업 계획의 건축 개념은 주변의 도시 조직을 세운상가로 침투시키고, 보행데크 위에 플랫폼 셀을 설치하여 매개공간으로 활용함으로써 세운상가의 보행데크와 주변이 그물망처럼 얹히며 네트워크를 형성하도록 하는 것이었다. 구체적인 공간 설계 방식은 다음과 같다. 먼저 종묘에서 세운상가로 이어지는 20m의 어도폭을 고려하여 광폭횡단보도를 설치했다. 그리고 종묘에서 세운상가로의 원활한 보행 연결을 위해 완만한 경사를 가진 광장이 설치되었다. 광장은 보행뿐만 아니라 전시, 공연, 휴식 등의 목적으로 사용되며, 하부에는 공공을 위한 다목적홀이 위치한다. 방문객은 광장을 통해 세운상가로 진입할 수 있는데, 세운상가와 청계상가 사이에 끊겼던 보행교를 다시 재건했기 때문에 보행데크를 통해 세운상가에서 대림상가까지 보행 활동을 할 수 있게 되었다. 그리고 보행데크 상부에 설치된 플랫폼 셀은 스타트업, 전시, 주민활동, 안내 등의 다양한 프로그램으로 쓰이며 목적에 따라 프로그램을 변화시켜 활용할 수 있도록 계획되었다.



그림 19. 다시·세운 프로젝트의 핵심인 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크 및 네트워크 계획
(출처 : 이_스케이프 건축사사무소)

3. 다시·세운 프로젝트 실현의 한계점

다시·세운 프로젝트의 1단계 공공 선도사업 계획은 실시설계 과정에서 많은 변경사항이 있었다. 기존의 현상안에서는 세운상가와 청계·대림상가를 이어주는 보행교 위에 플랫폼 셀, 2층 높이의 중간마당을 배치했었다. 시민들이 청계천 위를 건너면서 상점이나 공공시설을 사용하며 중간마당에서 쉴 수 있도록 계획한 것이다. 그러나 착공 이후 땅을 파보니 지장물 도면에는 존재하지 않던 수많은 파이프와 구조물이 발견되었다. 보행교를 건설하기 위해서는 공사 중에 발견된 지장물의 위치를 반영하여 설계를 변경해야 했고, 이로 인해 구조적인 문제가 발생하게 되면서 플랫폼 셀과 중간 마당은 실현되지 못했다. 결국 이러한 문제로 인해 청계천을 바라볼 수 있는 계단식 스탠드로 대체되었다. 그리고 보행교와 청계천을 연결해줘야 하는 엘리베이터 역시 실현되지 못했다.



그림 20. 세운상가일대에서 바라본 1단계 공공 선도사업의 보행데크 모습
(출처 : 김한석, 에이앤뉴스, 세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계프로젝트, 2018.01.25)

세운상가 1단계 공공 선도사업은 기존의 보행데크를 리노베이션 하는 것이 가장 핵심인 프로젝트였는데, 리노베이션 과정에서 보행데크 아래에 새롭게 설치된 중간데크에는 본 건물로 연결되는 브릿지가 계획되

었다. 그런데 실측 결과 국제 공모 당시 제공된 도면보다 실제 높이가 낮았기 때문에 자동차 통행 높이인 4.5m를 확보하기 위해 브리지를 구름다리 형태로 변경해야 했다. 그리고 현상안에서 종묘에 면한 세운광장은 단순히 경사를 가진 광장이었는데, 서울시의 요청으로 계단과 벤치가 추가되면서 시민들이 휴식을 취할 수 있는 공간을 제공했다.

세운상가 1단계 공공 선도사업은 아직 미완성인 상태이다. 보행데크, 중간데크, 플랫폼 셀, 보행교와 같은 대부분의 건축적 요소들은 완성되었지만 보행데크에서 주변구역으로 연계되는 연결로가 아직 실현되지 못했다. 세운상가 주변구역의 환경이 재정비되고, 보행데크에서 뻗어져 나가는 연결로들이 세운상가 일대 도시조직들과 연결되어야, 다시 세운 프로젝트의 1단계 공공 선도사업에서 최종적으로 의도했던 3차원 네트워크가 완성될 수 있을 것이다.



그림 21. 데크하부 자동차 통행 높이 확보를 위한 연결 브리지 형태 변경



그림 22. 보행교의 구조적 문제로 인한 플랫폼 셀 및 중간마당 제거



그림 23. 청계천을 볼 수 있는 계단식 스탠드 (출처 : 구글)



그림 24. 광장 서쪽 휴식공간 조성 (출처 : 다시·세운 홈페이지)

제3절 김수근의 설계안과 다시·세운 프로젝트 비교분석

세운상가에 실질적으로 적용된 두 가지 실시설계의 계획 개념, 설계안 특성, 실현의 한계점에 대해 분석했다. 이를 통해 세운상가는 50년이란 시간 동안 김수근의 초기 설계안부터 다시·세운 프로젝트에 이르기까지 의도했던 의도하지 않았던 다양한 변화를 겪어왔음을 알 수 있었다. 그리고 이러한 변화 과정을 아래 <표2>와 같이 비교분석 했는데, 그 결과 보행테크는 시대가 변함에 따라 물리적 상태와 그 것이 갖는 의미는 계속해서 바뀌었지만, 여전히 그 자리에 존재하며 현재까지 유지되어온 세운상가의 가장 중요한 건축적 요소인 것으로 나타났다.

구분		김수근 설계안 (1966~2014)	다시·세운 프로젝트 (2015~현재)
시대적	사업 목표	주택난 해소 및 상업 활성화	쇠퇴 건축물 재생 및 산업 활성화
	시대적 위상	서울시 근대화의 상징	서울시 쇠퇴·낙후 산업지역 지정
	서울시 시장	김현옥	박원순
정치적	정책기조	토지이용 극대화 개발	점진적 정비와 재개발
	사업 진행방식	시장 주도의 원칙을 벗어난 행정처리	주민과의 소통을 통한 행정처리
	개발주체 참여도	8개 기업 > 건축가 > 서울시	서울시 > 건축가 > 주민
건축적	사업유형	신축	리노베이션
	사업범위	세운상가군 8개동	1단계 구간
	선정 방식	시장 지명설계	국제 현상설계공모
	건축가 역할	이상 실현을 위한 수단	주민과 의사소통
	건축물 역할	큰 도시 속 작은 도시 형성	주변 도시조직과 연결
	프로젝트 관점	대형건축 프로젝트	도시재생 프로젝트
	보행테크 성격	보행자 몰	보행복지축
	서비스 업종	백화점, 일반상가	도심산업

표 2. 김수근의 설계안과 다시·세운 프로젝트 비교분석

제 4 장 세운상가 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크 특성

제1절 보행 및 보행데크에 대한 이론적 검토

1. 보행 및 보행데크의 개념

앞선 3장에서 김수근의 설계안과 다시·세운 프로젝트 비교분석에서 나타나듯이 보행데크는 세운상가에서 가장 핵심적인 요소였으며 지속적으로 중요한 역할을 하게 될 것임을 알 수 있었다. 그렇다면 본격적으로 다시·세운 프로젝트의 세운상가 1단계 공공 선도사업에서 나타나는 보행데크의 특성을 분석하기에 앞서 보행데크의 이론적인 정의가 무엇인지 먼저 살펴보도록 하겠다.

보행이란 인간에게 수반되는 이동 수단 중 가장 기본적인 것으로서 도시의 발전과 함께 다양한 교통수단이 생겨났음에도 불구하고 어느 시대에서든 중요한 교통수단으로서 역할 해왔다. 이동의 시작과 끝은 항상 보행일 수밖에 없기 때문에 인간에게 있어서 가장 유용한 교통수단인 것이다. 또한 보행은 단순히 이동 수단으로서의 역할에 그치지 않고 보행자가 주변 환경과 직접적으로 접촉할 수 있는 기회를 제공함으로써 서로 상호 작용할 수 있도록 하기 때문에 결과적으로 여러 사회적 활동을 창출할 수 있게 해준다.

그리고 도시 내에서 보행 활동이 활발하게 이루어질 수 있도록 제공되는 공간이 바로 ‘보행자 공간’이다. 보행자 공간은 인간이 행동의 주체가 되어 활동하는 공간이며, 동시에 인간의 활동에 적합하게 계획되고 설계된 공간으로 다양한 보행행위 즉, 이동, 휴식, 위락, 집회 등을 수용 촉진시킨다.¹⁰⁾ 보행자 공간은 도시의 다양한 장소 사이에 존재하면서 이러한 장소들이 서로 연결될 수 있도록 기능한다. 이를 통해 인간은 도시의 어떤 곳이든 보행으로 이동할 수 있으며, 자유로운 활동 역시 보장 받게 된다. 이러한 특징으로 인해 보행공간은 도시에서 중요한 역할을 차지하게 된다.

보행자 공간이라는 개념이 도시계획의 중요한 요소로서 인식되기

10) 황재훈, 도시 보행자 공간에 대한 이론적 특성, 충북대학교 건설기술 연구소 논문집, Vol.22 No.2, 2006, p.67

시작한 시점은 산업화와 함께 기존에는 존재하지 않던 이동수단인 자동차가 등장하면서부터였다. 자동차의 등장으로 근대도시는 고밀도로 발전하기 시작했으며, 인간의 행동반경이 넓어지게 되면서 급속도로 팽창하여 기존 도시의 구조를 복잡하게 변화시켰다. 사람과 자동차가 섞이면서 도시의 도로는 점점 복잡한 양상을 취하게 되었고, 오히려 보행자와 자동차 간의 위계가 역전되어 사람이 협소한 공간으로 밀려나고 오히려 자동차 사이를 걷게 되는 등 쾌적하지 못한 보행 환경을 갖게 되었다. 도시의 발달이 사람보다 차량이 우선시 되는 공간 구조를 조장했으며, 이로 인해 보행의 권리마저 위협받는 상황까지 이르게 된 것이다.

이에 대한 반응으로 보행의 권리를 되찾고 보행공간을 확보하기 위한 다양한 대안이 제시되었다. 보행환경 개선사업, 걷고 싶은 거리사업, 서울시 차 없는 날, 보행자전용 지구지정, 공개공지 등이 그 예이다. 그러나 이미 도시가 고밀도로 발전되면서 건축물과 도로 사이의 오픈 스페이스는 급속도로 감소했기 때문에, 기존 도시에서 보행자를 위한 공간을 확보하는 것은 쉽지 않은 상황이다. 보행자 공간 확보를 위해서는 기존 도시조직을 철거한 후 재개발하거나, 신축 건물을 건설하는 등의 조건이 아닌 이상 진행이 더딜 수밖에 없다.

그렇기에 도시가 놓인 상황을 고려했을 때 도시 내에서 장소에 얽매이지 않고 사람이 자유롭게 이동하고 활동할 수 있는 공간을 확보하기 위해서는 보행데크가 하나의 대안으로서 제시 될 수 있을 것이다. 보행데크는 지상공간에서 수용할 수 없는 보행의 흐름을 인공지반을 구축하여 수직방향으로 확대하는 방법으로 도시 및 건축에서 보행 및 보행네트워크의 순환을 원활하게 할 수 있는 요소이다.¹¹⁾

11) 이청미, 세운상가 보행데크의 계획이 주변지역에 미친 영향에 관한 연구, 석사 학위논문, 2004, p.6

2. 세운상가 1단계 공공 선도사업 보행데크 유형 분류

세운상가 1단계 공공 선도사업에서 나타난 보행데크의 유형 분류 방식은 이청미(2004)의 연구에서 나타난 보행데크 유형 분류 기준을 바탕으로 하여 재작성 했다. 이청미(2004)는 보행데크의 유형을 도심활성화 및 도심환경의 질적 향상에 대한 고려 정도, 즉 공공성에 대한 고려 정도에 따라 ‘보행’, ‘보행+커뮤니티’, ‘보행+커뮤니티+녹지’의 세 가지 유형으로 분류하였는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

‘보행’ 데크는 보행자가 목적지를 향해 걷기 위한 통로로서 역할 하는 전이적 특성만을 가진 공간으로서 단순 보행의 기능만을 수행한다. ‘보행+커뮤니티’ 데크는 보행 기능을 수행하는 것뿐만 아니라 유도된 보행을 활용하여 적극적인 공간 및 도심 활성화까지 도모한다. 여기서 커뮤니티 공간은 오픈 스페이스 같은 공간과 판매를 목적으로 하는 상업공간을 의미한다. ‘보행+커뮤니티+녹지’ 데크는 앞서 언급한 기능들뿐만 아니라 추가적으로 녹지를 조성하여 도시에서 부족한 자연환경을 제공하고 각종 소음 및 공해를 방지하여줌으로써 삶의 질적 향상의 기능까지 수행한다.

그런데 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크는 위의 세 가지 분류에서 나타나는 기능들을 수행할 뿐만 아니라 새로운 유형의 특징 또한 나타낸다. 기본적으로 세운상가의 보행데크는 보행 축으로서의 기능을 수행하는 것을 1차적인 목적으로 삼는다. 하지만 동시에 플랫폼 셀이라는 매개공간을 통해 세운상가와 관련된 구성원들이 필요로 하는 사항들을 동시에 실현시키고자 했다.

플랫폼 셀은 먼저 도심창의제조산업의 거점으로 변화되기 위한 매개공간으로서의 역할을 수행한다. 외부에서 유입된 스타트업 기업, 소셜프로젝트 실험그룹, 제작문화 창작가, 예술가와 같은 새로운 구성원과 세운상가가 현재까지 유지될 수 있도록 역할 했던 기존 도심산업의 제작인프라 및 기술자들이 플랫폼 셀이라는 매개공간을 통해 교류하는 것이다. 그리고 플랫폼 셀 중 일부는 이들이 서로 상생할 수 있도록 중재하는 역할을 담당하는 주민 공동체 활성화를 위한 프로젝트 공간으로 사용된다.

이외에 다른 플랫폼 셀의 경우 개방형 쇼룸, 녹지가 조성된 그린셀, 휴게실 등으로 사용되는데, 이는 대상지를 방문하는 보행자, 관광객, 그리고 거주민 모두를 고려한 것으로서 도심 활성화 및 삶의 질 향상까지 복합적으로 수행하게 된다.

세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크와 플랫폼 셀은 공공을 위한 보행과 같은 기본적인 역할뿐만 아니라, 도심창의제조산업의 혁신체로서 발전을 기대하는 기존 상인과 새로운 구성원의 요구, 보행자 및 거주민의 삶의 질 향상을 위한 공간 조성과 같은 다양한 목적을 동시에 충족시켜야 한다. 어느 특정 프로그램에만 초점이 맞춰져 있는 것이 아니라, 여러 목적을 동시에 수행하며 각각에 맞춰 복합적으로 대응할 수 있도록 계획되었다.

유형	보행	보행+커뮤니티공간	보행+커뮤니티공간 +녹지	보행+플랫폼 셀 +녹지
특성	<ul style="list-style-type: none"> · 보행 기능 · 전이적 특성 	<ul style="list-style-type: none"> · 보행 기능 · 공간 및 도심 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 보행 기능 · 공간 및 도심 활성화 · 녹지 제공을 통한 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 데크의 공간화 · 다양한 목적에 따른 대응 · 보행 기능 · 공간 및 도심 활성화 · 녹지 제공을 통한 삶의 질 향상
목표	공공성	공공성	공공성	복합성 및 공공성

표 3. 보행데크의 유형 분류

3. 세운상가 1단계 공공 선도사업 보행데크 분석틀 설정

세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크를 분석하기 위한 분석틀 및 평가항목을 도출하기 위해 보행환경에 대한 선행연구들의 평가 방법들을 검토 한다. 그리고 본 연구의 대상인 세운상가와 그 일대는 일반상업지역에 속하기 때문에 상업지역을 중심으로 보행환경을 평가한 선행연구들을 위주로 조사했다.

국내 보행환경의 기초적인 평가항목은 서울시에서 작성한 제1차, 제2차 보행환경 기본계획에서 틀을 마련하였고, 그 내용은 편리성, 쾌적성, 안전성, 접근성, 교통약자 편의성 이렇게 5가지로 나누어진다.¹²⁾

박중호(1997)는 도시설계·계획·관리 차원에서 보행환경의 질을 향상시키기 위한 하나의 방법으로서 도시민이 느끼는 도시 보행환경에 대해 조사하고 이에 대한 원인을 가로로 구성하는 가로변 건물환경, 보도환경, 보도주변환경 3가지 물리적 분석틀을 중심으로 분석했다. 이를 통해 질적인 측면을 파악함으로써 보행환경 개선을 위한 방법과 향후 방향성을 제시했다.

이상규(2001)는 서대문구의 “걷고 싶은 거리” 시범사업 지역인 신촌의 상업지역에 대한 평가를 실시하여 보행환경, 가로경관, 지역적 특성이라는 3가지 분석틀을 추출했다. 그리고 이에 대한 중요도와 만족도를 분석함으로써 “걷고 싶은 거리”와 같은 가로개선 사업 및 상업지역에서는 사람들의 보행을 적극적으로 유도하기 위해서 쾌적한 보행시설을 갖추는 것뿐만 아니라 분위기, 지역적 특성, 환경·심리적인 요인까지 총체적으로 고려해야 한다고 분석했다.

양우현(2002)은 활성화된 도시 상업가로 공간 조성을 위한 방법을 모색하기 위해 이미 활성화된 상업 가로들의 물리적 구성 현황을 살펴봤다. 그리고 입지여건, 블록과 가로구성, 건축물, 점포의 용도와 기능분포 4가지 분석틀을 바탕으로 하여 물리적 장치의 특성과 이용

12) 이미영, 도심 재개발사업의 보행계획 편성에 관한 연구, 석사학위논문, 2014, p.12

특성 사이의 관계를 중심으로 상업가로를 분석했다. 상업가로를 활성화시키는 방법은 개별구성요소의 완결성 보다는 구성요소 상호간의 연속적인 특성이 중요하고, 가로의 연속성 유지를 위해 건축물의 저층부와 가로공간을 구성하는 요소들을 규제 및 조정할 필요가 있으며, 일률적인 용도 규제나 용도의 복합화 대신 건축물의 위치나 형태, 가로가 갖는 고유한 특성, 보행자의 이용 행태를 복합적으로 고려한 용도배분이 중요하다고 분석했다.

홍성조(2008)는 가로환경을 이루는 요소들 중에서 상업가로의 활성화와 가로이용자의 만족도에 영향을 주는 요소들을 연구했다. 사회경제적 속성, 가로환경, 상품 및 서비스 수준 3가지 분석틀을 사용하여 분석한 결과 가로환경의 만족도 증가는 물리적인 가로환경뿐만 아니라 다양성 및 볼거리, 점포와 가로의 연계성이 총체적 만족도, 보행시간, 지출비용에 큰 영향을 미치는 것으로 드러났는데, 이는 기존에 집중해왔던 물리적 가로환경은 꾸준히 개선시키고 관리해 나감과 동시에 가로에서의 용도를 다양화 하고 가로이용자들이 할 수 있는 활동을 다양하게 하는 것이 중요함을 의미한다.

이미영(2014)은 서울시 도심재개발사업의 보행계획을 분석하기 위해 도시, 블록, 건물, 가로, 용도 5가지 분석틀을 도출했다. 이를 바탕으로 시대별 도심재개발사업의 보행계획을 비교 분석하였다. 도심재개발 사업의 보행계획에 있어 기존 도시가 가진 보행축을 읽고 이것들을 적극적으로 연결할 수 있는 계획을 세워야 한다. 재개발 사업을 진행할 경우 블록 내부로 보행자를 유도할 수 있도록 구성함과 동시에 다양한 공간설계를 통해 가로에서 건물로의 접근성을 높여야 한다. 또한 블록 내부의 건물 간 보행공간이 끊기지 않도록 연결성 확보를 위한 설계가 요구된다. 마지막으로 상업시설과 가로변의 계획에 있어 보행자의 접근성을 얼마나 향상할 수 있는지가 가장 중요하며, 이를 위해 오픈 스페이스와 가로로의 접근성을 높일 수 있도록 계획해야 한다. 다음 <표4>는 선행연구의 분석 내용 및 결과, 그리고 분석을 위해 사용된 분석틀과 세부 평가항목들을 종합하여 정리한 것이다.

연구자	내용 및 결과	분석틀	평가항목
박종호 (1997)	<ul style="list-style-type: none"> 도시 가로 보행환경에 대한 도시민의 느낌을 조사 하고, 그 원인을 가로환경을 구성하는 물리적 요소를 중심으로 분석. 보행환경을 향상시키기 위해 가로공간의 상황을 바탕으로 보행환경의 질을 계량화 하였으며, 이를 통해 질적인 측면을 파악한 후 보행환경 개선을 위한 방법과 앞으로의 방향성 제시. 	가로변 건물환경	용도, 층수, 전면폭, 노후도, 배치밀도
		보도환경	보도·도로폭, 보행량, 진입도로수, 노점상수, 가로수유무
		보도 주변환경	휴식공간의 길이, 건축선 후퇴(SetBack), 도로구조물
이상규 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> 상업지역에서 보행환경과 가로경관 두 가지 요소 외에 이용자의 만족도에 영향을 줄 수 있는 요소를 추출하여, 이에 대한 중요도와 만족도를 분석. 이를 바탕으로 상업지역의 가로개선 및 활성화 사업에 있어서 고려해야 할 사항 제시. 보행환경과 가로경관은 단순히 물리적으로 쾌적한 보행시설을 갖추는 것뿐만 아니라 지역적, 환경적, 심리적 요인까지 고려하여 조성해야 함. 	보행환경	보도, 차도, 보행, 환경
		가로경관	휴게시설, 가로 설치물, 개방감, 건물, 간판
		지역적 특성	접근성, 상권, 장소성
양우현 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> 활성화된 상업가로의 물리적 구성 현황 검토 및 물리적 장치 특성과 이용 특성과의 관계를 중심으로 상업가로 공간의 구성 체계와 특성 분석. 배후 잠재력이 풍부하고 보행체계 및 차량 접근성 우수. 그리고 가로망과 건축물 등 요소들의 개별적 완결성 보다 요소들 간의 연속성이 중요 가로변에 많은 점포가 대응하고 있어야 하며 중소규모의 건축물은 최상층을 제외한 나머지 공간에 일반상업화 비율을 높여야 함. 가로의 단면 영역을 구성하는 폭원, 가로시설물과 같은 요소들이 가로의 성격에 맞게 계획될 때 보행자의 시각적 호응도와 접근성을 높일 수 있으며 가로 공간의 경관 특징이 결정됨. 내부공간(건축물)과 외부공간(가로) 사이에 시각적 개방감 확보를 통해 물리적으로는 분리되지만, 시각적으로는 연결되면서 상호유입을 유도. 가로의 기능적 특성에 적합한 용도를 유지하고 용도에 따른 가로와의 대응관계를 고려해야 함. 	입지여건	토지이용, 간선가로, 접근성
		블록과 가로구성	블록체계, 가로망체계, 가로단면
		건축물	필지형태, 배치형태
		점포의 용도와 기능분포	가로 노출형, 외관 이미지형, 외부 조망형, 사인 제공형

홍성조 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> · 가로환경을 이루는 여러 요소 중 상업가로 활성화와 가로 이용자의 만족도에 영향을 끼치는 요소 연구. · 연구결과 “다양성 및 볼거리”, “건축물 및 노점상”, “상품 및 서비스 수준”, “보도 및 가로시설물”, “점포와 가로의 연계성”, “대중교통 접근성” 총 6개 요약된 요인 도출. · 가로 이용자의 만족도는 기존 가로환경 개선사업에서 집중적으로 분석해온 건축물, 노점상, 보도, 가로시설물뿐만 아니라 가로의 업종 및 활동의 다양성과 볼거리를 증가시키려는 노력이 함께 진행되어야 함. · 또한 점포를 가로와 하나로 연계하여 통합된 가로환경을 창출하는 것이 중요함. · 즉 가로환경이 좋을수록 가로이용자의 총체적 만족도는 증가하고 이는 이용자들의 보행시간 증가에 영향을 끼치며 결과적으로 지역 내에서 소비하는 금액 증가로 이어짐. 	사회 경제적 속성		성별, 연령, 학력
		가로 환경	물리적 보행 환경	보도, 가로시설물, 건축물 디자인, 건물의 상징성, 대중교통 접근성
			지역적 특성	기능적 다양성, 다양한 활동 가능성, 점포의 시각적 개방성, 점포와 가로의 기능적 연계성, 쇼윈도 볼거리
			혼잡도	공간적 혼잡도, 사회적 혼잡도
		상품 및 서비스 수준		방문목적의 달성, 서비스 수준, 상품의 품질 및 가격
이미영 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> · 서울시 도심재개발사업의 보행계획이 어떻게 계획되었는지, 그리고 실제로 그 계획이 어떻게 실행되었는지 비교분석. · 향후 도심재개발 보행계획에서는 기존 도시의 보행축을 살리고 이것들을 적극적으로 연결해야 함. · 블록 내부로는 보행자를 유도할 수 있는 계획 및 가로에서 건물로의 접근성을 높일 수 있는 다양한 공간설계가 필요. · 건물 간 끊기지 않는 보행공간의 연결성을 확보를 위한 설계가 요구됨. · 상업시설과 가로변 계획에서 보행자 접근성을 향상시키기 위해 오픈스페이스와 가로와의 접근성을 높일 수 있도록 계획해야 함. 	도시스케일		녹지축, 보행축, 오픈스페이스, 연결성
		블록스케일		동선의 수평 분리, 동선의 수직 분리, 접근성
		건물스케일		건물간 수평 연결, 건물간 수직 연결, 보행 네트워크, 단지 활성화
		가로스케일		보행동선 유도 가로 대응성
		용도측면		배치체계, 연계성

표 4. 보행환경에 대한 선행연구 이론적 검토

상업 지역을 중심으로 보행환경에 대한 평가가 진행된 기존 선행연구들을 검토 및 분석한 결과 본 연구를 진행하는데 있어 다음과 같은 고려 사항이 존재함을 알 수 있었다. 선행연구들의 연구 대상지는 세운상

가와 비교 했을 때 한 블록을 벗어나지 않는 상대적으로 작은 범위였다. 하지만 세운상가는 메가스트럭처 건축물로서 여러 블록에 걸쳐 도시를 구성하는 다양한 요소들과 마주하기 때문에 선행연구들과는 다른 특징을 갖고 있다. 그렇기 때문에 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크를 분석하기 위해서는, 주변지역에서 나타나는 도시 요소들을 고려하여 보행데크와 함께 분석할 수 있는 분석틀 설정이 필요하다.

그리고 보행환경을 분석하기 위해서는 원래 도시 전반에 걸친 문화·경제·환경 등의 시대적 현상들뿐만 아니라 보행자의 행태, 서비스의 질과 같은 세부적인 요소들까지 고려해야 한다. 다양한 분야에서 통합적 관점이 요구되는 것이다. 그런데 앞서 검토한 선행연구들에서는 그 범위가 매우 광범위하므로 연구 진행에 있어 한계가 발생하기 때문에, 특정 요소에 초점을 맞추어 연구를 진행한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 도시 및 건축으로 한정된 요소들을 평가항목으로 설정한다. 이러한 조건과 함께 세운상가 1 단계 공공 선도사업의 보행데크 및 주변지역 분석을 위한 방향성을 설정하였고, <표 5>와 같은 분석틀을 도출할 수 있었다.

구분	세운상가 일대의 도시 요소들을 고려한 분석틀			
	보행녹지축	가로구성	용도특징	공간특성
분석 대상	세운상가 보행데크 상하부 녹지공간 및 그린셀	세운상가 보행데크 하부의 일방통행로 및 인도의 가로체계	대상지 내 프로그램 분포	세운상가, 인접건물 및 가로에 의해 형성되는 보행데크 상하부 공간
분석 방법	단면 분석 및 현장조사를 통한 녹지분포 조사	1단계 공공 선도사업 전후 변화 비교	GIS 용도 분석 및 프로그램 전수조사	단면 분석 및 현장조사를 통한 공간특성 조사
평가 항목	<ul style="list-style-type: none"> · 녹지 및 오픈스페이스 배치 · 시각적 연결성 	<ul style="list-style-type: none"> · 물리적 연결성 · 인도폭 · 보차분리 여부 · 접근성 	<ul style="list-style-type: none"> · 용도배치 · 프로그램 다양성 	<ul style="list-style-type: none"> · 시각적 호응도 · 빛 환경 · 노후도 · 미관

표 5. 세운상가 1단계 공공 선도사업 보행데크 분석틀 및 평가항목 설정

제2절 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행테크 분석

1. 세운상가 1단계 공공 선도사업의 개요

세운상가는 종로구와 중구에 속하며 8개 블록에 걸쳐있다. 이 중 1단계 공공 선도사업 구간은 길이 450m, 면적1,563.93㎡에 달하며 종로, 청계천, 을지로로 이어지는 4개 블록 사이에 위치한다. 1단계 사업에 든 비용은 총 560억원으로, 사업의 주목적인 입체적 보행테크를 조성하는 것에 대부분 투입되었다. 보행테크를 활용하여 입체적인 보행로를 구성함으로써 그 일대를 재생시키고자 하는 큰 규모의 프로젝트이다. 구체적인 범위는 <그림25>와 같이 종묘 앞 다시·세운광장을 시작으로 세운상가 보행테크, 청계천 보행교, 청계·대림상가 보행테크로 이어진다.

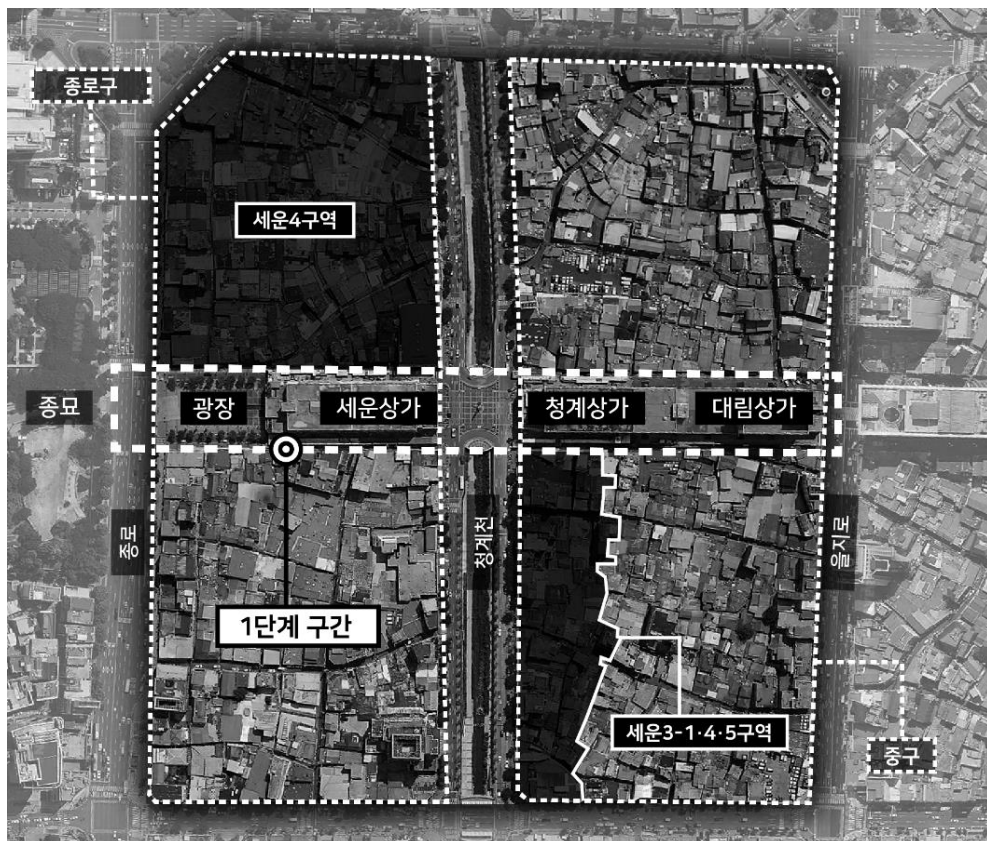


그림 25. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간

대상지에 접한 블록 중 세운 3구역과 세운 4구역은 현재 재개발 공사가 진행 중이다. 이로 인해 이미 건물, 가로와 같은 기존 도시조직이 대부분 사라졌으며 향후 새로운 도시조직이 형성될 예정이기 때문에 분석대상에서 제외했다. 그리고 세운 3구역의 경우 현재 토지주와 상인 사이의 갈등, 보상과 관련된 문제, 문화재 발굴 등으로 인해 재개발 공사 자체가 중단된 상태이다.

세운상가 1단계 공공 선도사업의 주요 특징은 새로운 보행데크를 신축하는 것이 아닌, 기존의 보행데크를 리노베이션하는 것이었다. 설계를 맡았던 이_스케이프 건축사사무소 김택빈 소장에 따르면 건축 도면이나 구조 도면이 제대로 남아 있지 않은 상황에서 건물의 보강과 개선을 진행해야 해야 했기 때문에, 건축뿐만 아니라 조경, 도시, 교통, 하천, 토목, 구조, 안전진단, 전기, 설비 등 여러 분야와의 협업을 바탕으로 설계를 진행해야 했다고 밝혔다. 또한 세운상가는 상인, 거주민, 시민, 서울시 등 여러 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 프로젝트였기 때문에, 주민설명회를 통한 의견 수렴과 각계 전문가의 심의와 자문, 서울시 보고와 회의 등을 지속적으로 진행해야 했다. 그리고 이러한 절차 중에 발생한 변경사항들을 다시 설계에 반영하여 수정하는 과정을 여러 번 거치면서 세운상가 1단계 공공 선도사업이 완료될 수 있었다.¹³⁾

13) 안정원, “세운상가 활성화를 위한 공공공간 프로젝트를 설계한 건축가 김택빈과 장용순”, 2017.11.23, 에이앤뉴스, https://www.ytn.co.kr/_ln/0128_201711231211354234

2. 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크 및 주변구역 분석

세운상가는 그것이 갖는 큰 규모로 인해 건축물 단독으로서 다루지는 것 보다는, 50년 동안 마주하고 있던 주변의 여러 도시맥락들과 함께 고려될 때 비로소 존재 의의를 파악할 수 있는 건축물이다. 일반적인 상업구역의 보행 환경을 고려할 때와는 다른 특수한 상황이 발생하는 것이다. 1단계 구간에서 세운상가가 접하게 되는 도시맥락적 요소들은 크게 종묘, 남산, 청계천, 간선도로, 옛길, 데크상부 플랫폼 셀 및 상업시설, 데크하부 아케이드화된 상업시설, 인접한 주변 건물 등이 있다. 이런 도시적 여건 속에서 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크가 지닌 특성을 앞선 절에서 도출한 분석틀을 바탕으로 연구한다. 분석의 전개 방식은 4가지 분석틀 모두 동일한 순서로 진행된다. 먼저 각 분석틀과 관련된 여러 요소들 중 큰 범위에 해당하는 도시 및 구역에 대한 내용을 분석한다. 그리고 보행데크에 인접하여 직접적으로 관련된 세부 범위에 해당하는 내용을 분석하는 방식으로 진행한다. 분석의 물리적 범위는 <그림26>과 같이 세운·청계·대림상가, 보행데크에 인접한 가로와 건물, 보행데크 상하부에 의해 형성되는 공간이다.

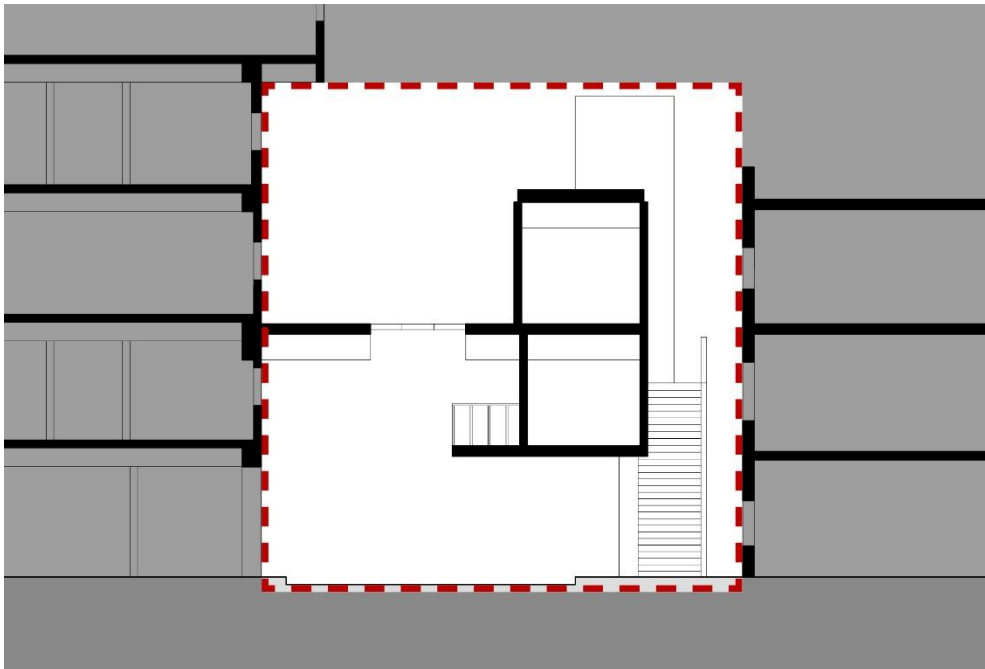


그림 26. 보행데크 특성 분석을 위한 물리적 공간 범위

(1) 보행녹지축

서울은 예부터 북악산-낙산-남산-인왕산으로 구성된 내사산축과, 북악산-종묘-남산으로 이어지며 시가지를 가로지르는 남북녹지축 같은 풍부한 자연 발생 녹지와 함께 발전해온 도심의 형태를 지녔다. 그러나 1970년대부터 녹지를 고려하지 않은 도심개발사업들이 추진되면서 대부분의 녹지가 훼손 및 단절되었다. 이로 인해 현재 서울시 내에서 시민들이 이용할 수 있는 녹지는 한정적이거나 부족한 상황이다. 이에 따라 서울시는 훼손 및 단절된 녹지를 회복시켜 시민들에게 제공하기 위한 ‘2016 서울특별시 경관계획’을 수립하게 된다. 그리고 종묘에서 남산으로 이어지는 남북녹지축 회복에 있어 중요한 관리대상에 해당되는 곳이 바로 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간이다.

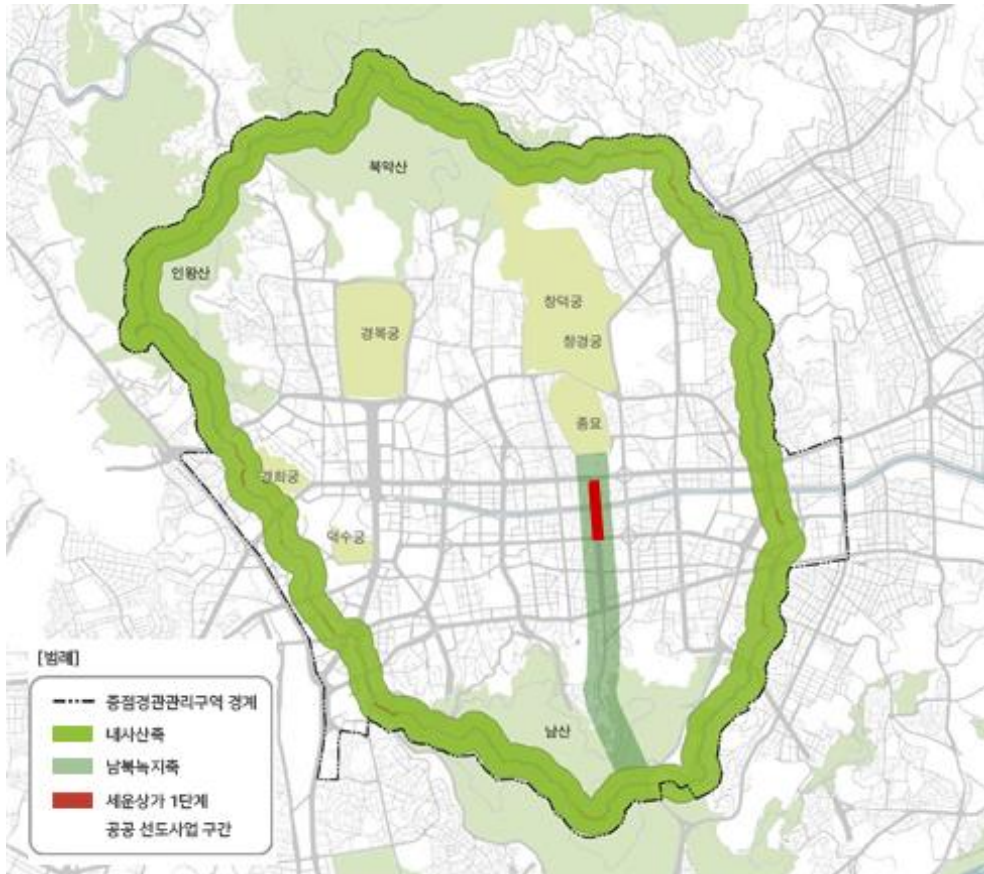


그림 27. 내사산 및 시가지의 녹지축 관리대상 범위 속 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간
(출처 : 2016 서울특별시 경관계획, p.140, 재작성)

세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변지역은 2016 서울특별시 경관계획에서 단절된 남북녹지축을 다시 연결시키기 위한 수단으로서 인식된다. 즉 세운상가의 보행데크와 인접한 구역의 가로 및 건물에 녹지를 조성함으로써 종묘와 남산이 물리적으로 연결되는 보행녹지축을 실현시키고자 한 것이다. 이러한 계획을 실현시키기 위해서는 세운상가의 보행데크 뿐만 아니라, 주변구역의 ‘경관녹지’¹⁴⁾ 및 오픈스페이스를 지속적으로 확보하는 것이 필요하다. 2016 서울특별시 경관계획에서 나타나는 세운상가와 주변구역의 녹화계획 방법은 아래 <그림28>과 같다.

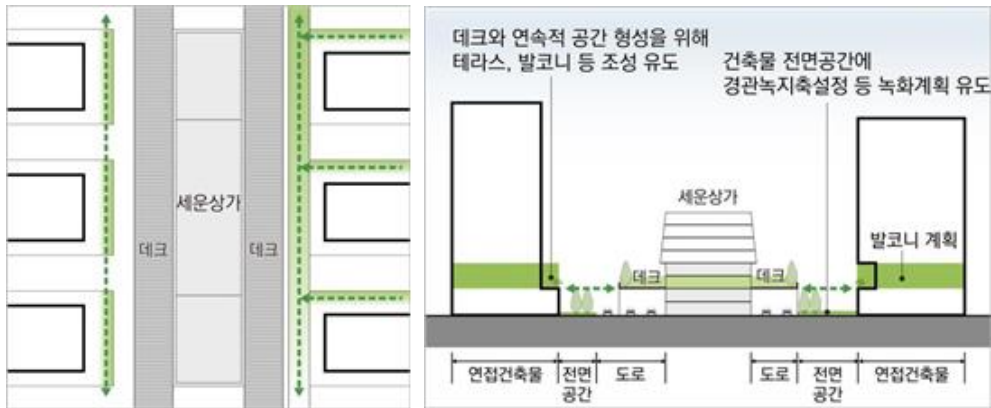


그림 28. 세운상가 보행데크와 주변지역의 건물 및 가로변 녹화계획 예시
(출처 : 2016 서울특별시 경관계획, p.142)

먼저 보행데크에 직접적인 녹화계획을 실행함으로써 사람들로 하여금 보행하기 위한 목적성을 제공해 주어야 하며 도시 내에서 남북을 잇는 상징적인 보행녹지축으로서 인식 될 수 있도록 해야 한다. 그리고 이와 함께 보행데크 가로변에 면하는 건물은 경관녹지 형성을 위해 가로변 건축선에서 충분히 이격 배치하고, 확보된 건물 전면공간에 녹화계획을 유도한다. 또한 건물의 입면은 세운상가 보행데크와 연속적인 공간을 형성하기 위하여 테라스, 발코니 등을 조성하도록 한다.¹⁵⁾ 그렇다면 실질적으로 이러한 녹화계획이 적절하게 적용된 사례가 있는지 파악하기 위해, 우선 대상지 주변구역의 녹지 및 오픈스페이스 배치 현황에 대해 분석했다.

14) 도시의 자연환경을 보전하거나 이를 개선하고, 이미 훼손된 지역은 복원함으로써 도시경관을 향상시키기 위해 설치하는 녹지를 의미한다.

15) 2016 서울특별시 경관계획, 2016, p.142



그림 29. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 녹지 및 오픈스페이스 배치 현황 분석

대상지 주변구역에서 시민들이 적극적으로 이용하는 녹지공간은 세운상가와 동-서로 교차하는 청계천에 조성된 녹지가 유일하다. 그런데 보행데크와 청계천은 5층 높이의 계단 하나로만 연결된 상태기 때문에 청계천의 녹지가 보행데크로 유도되는 것은 불가능하다. 보행데크에 인접한 가로변 건물들의 경우 1~2m 폭의 보행로를 제외하면 녹지를 조성할 수 있는 전면공간이 부족한 상태이다.

오픈스페이스의 경우 보행데크와 연결되는 다시·세운광장과 보행교 아래에 위치한 청계천 광장 두 곳이 존재한다. 다시·세운광장은 사람의 이동, 공연, 전시, 만남과 같은 다목적의 용도로 사용되고 있고, 청계천

광장의 경우 빈 공터로 남아있다. 즉 대상지에서 시민들에게 제공될 수 있는 녹지의 수가 부족한 상황이다. 향후 주변지역에서 녹지가 형성되어 시민들에게 제공될 가능성이 있는 곳은 세운 3, 4구역이다. 하지만 두 구역 모두 보행데크와 직접적으로 연결되는 녹지는 아니다. 또한 세운 3구역의 경우 앞서 언급한 문제들로 인해 공사 자체가 중단되었고, 서울시에서는 3구역 재개발 자체를 전면 재검토 한다고 공표한 상황이기 때문에 언제 녹지가 형성될지 알 수 없는 상황이다.



그림 30. 5층 높이 계단으로만 연결된 보행데크와 청계천



그림 31. 보행데크 인접 가로변 건물들에서 녹지 조성을 위한 전면공간 부족



그림 32. 빈 공터로 남아있는 청계천 광장 (출처 : 중앙일보)



그림 33. 공사가 중단된 세운 3구역 (출처 : 청계천을지로보존연대 인스타그램)

그렇다면 이어서 주변구역 녹화계획과 함께 실시되었던 세운상가 1단계 공공 선도사업 보행데크에서 나타나는 녹지를 분석한다. 분석의 방법은 세운·청계·대림상가의 서측 보행데크 상하부에서 나타나는 녹지공간을 단면을 통해 분석하는 방식으로 진행한다. 세운상가의 서측에서는 <그림34>와 같이 보행데크 하부 지상층에 조성된 A녹지 1개 구역을 제외하면 어떠한 녹지공간도 조성되어 있지 않음을 알 수 있다. 그리고 <그림36>과 같이 보행데크 상부에 위치한 모든 플랫폼 셀들은 4차 산업을 위한 공간과 주민 프로젝트 공간으로 이용되고 있어서, 보행자에게 녹지를 제공할 만한 여유 공간이 남아있지 않았다. 즉 세운상가 서측에서는 구체적으로 보행녹지축과 관련된 계획 자체가 미미하기 때문에, 시각적으로 연결되어 사람의 보행을 유도할 수 있는 녹지의 수가 부족한 상황이다. 그리고 결과적으로 보행자가 보행데크에서 걷거나 휴식을 취할만한 목적을 제공하지 못하고 있다.

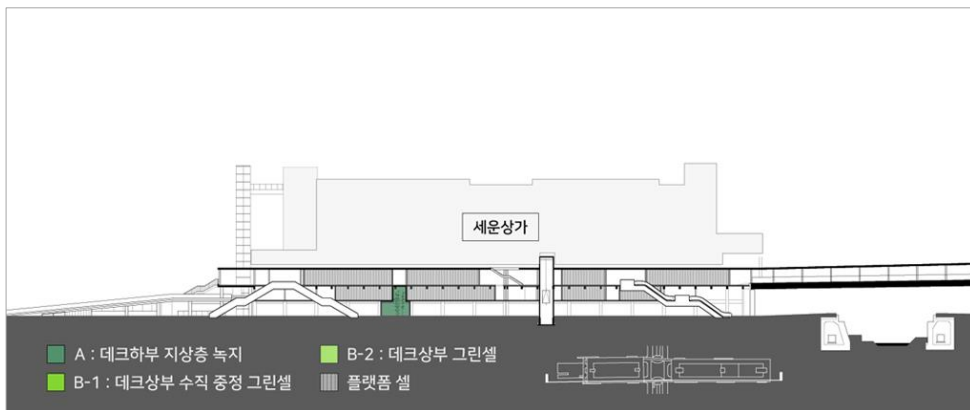


그림 34. 세운상가 서측 단면에서 나타나는 보행데크 상하부 녹지 및 그린셀
(출처 : 이_스케이프 건축사사무소, 세운상가 1단계 공공 선도사업 실시설계 도면, 재작성)



그림 35. 세운상가 보행데크 하부 지상층에 유일하게 조성된 A녹지



그림 36. 녹지를 조성하기 위한 여유 공간이 부족한 세운상가 보행데크 상부

청계·대림상가 서측에는 <그림37>과 같이 보행데크 하부 지상층에 조성된 A녹지 3개 구역, 보행데크 상부 그린셀에 조성된 B녹지 2개 구역이 있다. 보행데크 하부에 조성된 A녹지 3개 구역의 경우 왼쪽부터 순서대로 40m, 30m 간격으로 위치한다. 그렇기 때문에 녹지에서 다음 녹지로 보행자의 시선이 연결되면서, 보행뿐만 아니라 다양한 활동을 유도하는 것이 가능하다.

하지만 실제로는 <그림38>, <그림39>에서 나타나는 것과 같이 녹지 사이에 오토바이와 적치물들이 존재하기 때문에 보행자의 시야를 방해하고 있다. 이로 인해 보행자에게 있어 다음 녹지로의 인지성이 떨어지며 보행이 연속되지 못하는 상황이 발생하게 된다.



그림 37. 청계·대림상가 서측 단면에서 나타나는 보행데크 상하부 녹지 및 그린셀
(출처 : 이_스케이프 건축사사무소, 세운상가 1단계 공공 선도사업 실시설계 도면, 재작성)



그림 38. 보행자의 시야를 방해하는 세운상가 보행데크 하부 녹지 사이의 오토바이



그림 39. 보행자의 시야를 방해하는 세운상가 보행데크 하부 녹지 사이의 적치물

보행데크 상부 그린셀에 조성된 B녹지는 2가지 형태로 구성된다. 우선 B-1구역은 중간데크에서 시작해 3층 보행데크 레벨까지 뚫려 있는 수직 중정의 형태로서 중간데크와 3층 보행데크 양쪽에서 진입 가능하다. 그렇기 때문에 중간데크와 3층 보행데크 사이의 시각적 연결을 통한 보행자 동선 유도가 가능한 상황이다. 하지만 중간데크에서 중정으로 진입할 수 있는 출입문이 잠겨있기 때문에 보행자가 녹지 자체를 이용할 수 없다. 그리고 3층 보행데크에서 중정으로 진입할 수 있는 출입문은 개방되어 있기 때문에 보행자가 그린셀로 진입할 수 있지만, 내부 공간의 위생에 대한 관리 부재로 인해 쾌적하게 이용하거나 머무르며 휴식을 취할 수 있는 상태가 아니다.

B-2 구역 그린셀에 조성된 녹지는 단층 형태로서 3층 보행데크에서 진입 가능하다. 그런데 이 역시 개방되어 있지 않기 때문에 보행자가 그린셀 내부에 조성된 녹지공간 자체를 이용할 수 없는 상황이다. 즉 청계·대림상가의 경우 세운상가와 비교했을 때 시각적 연결을 통해 보행자를 유도하며, 휴식을 취할 수 있는 녹지공간의 수가 상대적으로 더 높은 비율로 조성된 상태이다. 하지만 이를 개방하지 않거나 제대로 관리하지 못하면서, 보행을 위한 목적을 보행자에게 제공하지 못하고 있다.

위의 내용을 종합하면 세운·청계·대림상가 보행데크에서 나타나는 녹지는 전체적으로 불균형하게 조성되어 있고, 이미 조성된 녹지 공간에 대한 유지관리가 제대로 이루어지지 못하는 중이다. 그 결과 세운상가 1단계 공공 선도사업에서 보행데크를 활용하여 보행녹지축을 실현시키고자 한 계획의 의도가 악화되는 상황이 발생하게 되었다.



그림 40. A: 청계·대림상가 보행데크 하부 지상층 녹지공간



그림 41. B-1: 그린셀에 조성된 수직중정 형태의 녹지공간(유지관리 부재)



그림 42. B-2: 그린셀에 조성된 단층 형태의 녹지공간(보행자 이용 불가능)

(2) 가로구성

세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변지역은 동-서 방향으로 종로, 청계천로, 을지로가 통과하고, 남-북 방향으로 창경궁로, 돈화문로, 충무로가 지나면서 이들 간선도로에 의해 4개 블록으로 구획된다. 그리고 간선도로는 다시 각 블록 내에서 집산도로와 연결된다. 그런데 집산도로는 직접적으로 세운상가와 연결되지 않기 때문에 차량을 통해 대상으로 접근하기 위해서는 보행데크 밑에 존재하는 남-북 방향의 1차선 일방통행로를 통해 접근해야 한다. 또한 일방통행로는 차량통행뿐만 아니라 동시에 노면주차 및 하역공간 등의 역할까지 수행해야 한다.

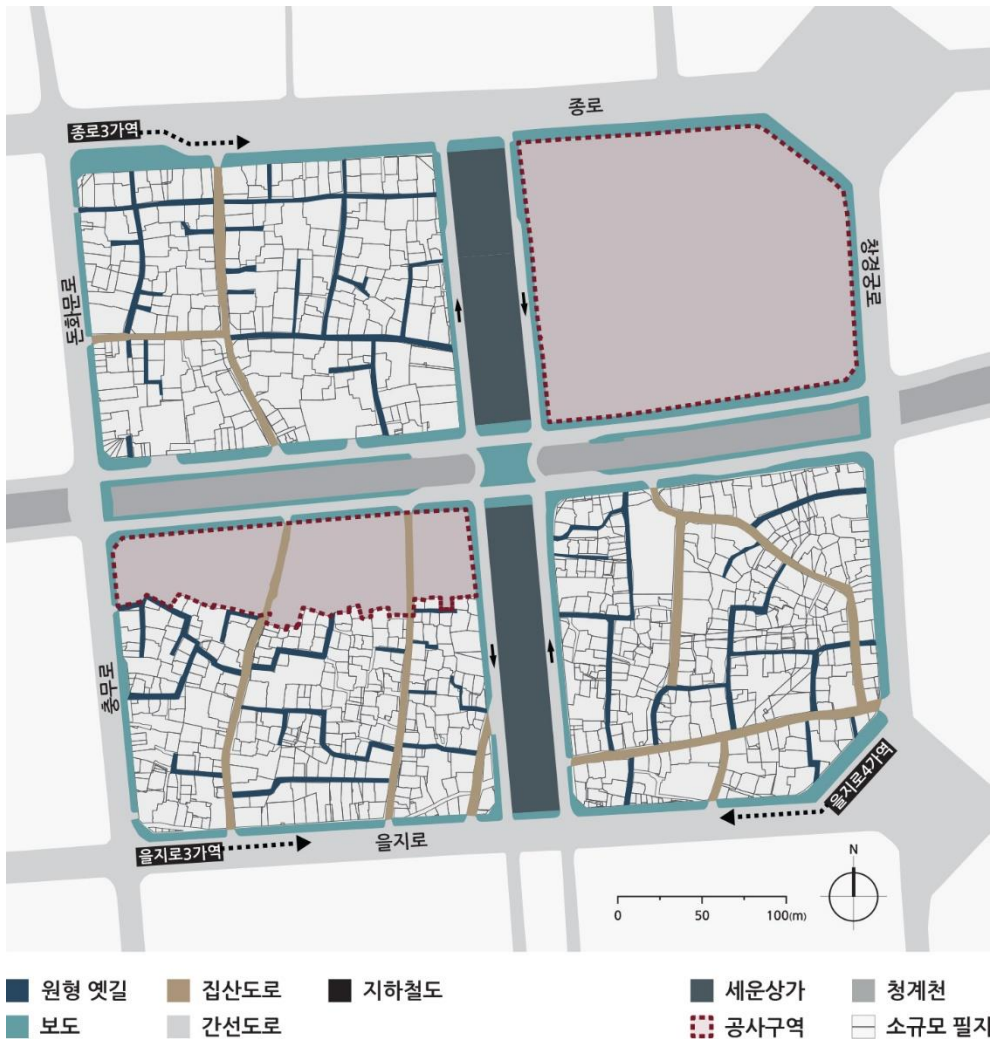


그림 43. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 가로 및 필지

보행을 통해 대상지로 접근하기 위한 방법으로는 우선 각 간선도로 교차점에 위치한 종로3가역, 을지로3가역, 을지로4가역과 같은 대중교통을 이용하는 방법이 있다. 대중교통을 이용하여 블록 외각에 도착한 보행자는 인도를 따라 다시·세운광장, 청계천광장 등으로 접근하면서 세운·청계·대림상가의 남북 전면방향으로 도달할 수 있다.

대상지로의 보행을 통한 또 다른 접근 방법은 블록 내부로 이어지는 원형 옛길을 이용하는 방법이 있다. 블록 내 원형 옛길은 사람만이 다닐 수 있는 폭이 좁은 길들로 이루어져 있는데, 이를 통해 보행자가 세운·청계·대림상가의 측면으로 접근하는 것이다. 이러한 원형 옛길이 차도로 변하지 않고 현재까지 유지될 수 있었던 것은 재개발 지구 지정과 관련이 깊다. 세운상가와 그 일대는 70년대 후반 처음으로 재개발 지구로 지정된 이후 뚜렷한 재개발 진행사항 없이 오랜 기간 방치되어왔다. 그런데 이러한 상황이 오히려 주변 지역에서 진행된 도심부 발전으로부터 옛길과 필지를 보호하는 상황을 만들었다.

보행자는 위와 같이 보존된 여러 갈래의 원형 옛길을 따라 세운·청계·대림상가의 동서 측면에 위치한 인도로 도달하게 된다. 그런데 세운·청계·대림상가의 측면에서는 인도와 일방통행로가 바로 접하는 가로체계의 형태를 취하고 있다. 이로 인해 블록 내부로부터 이어져 온 보행 동선이 단절되면서, 세운·청계·대림상가의 보행데크 하부 지상층에 위치한 상가들로 연결 되지 못하는 상황이 발생한다.

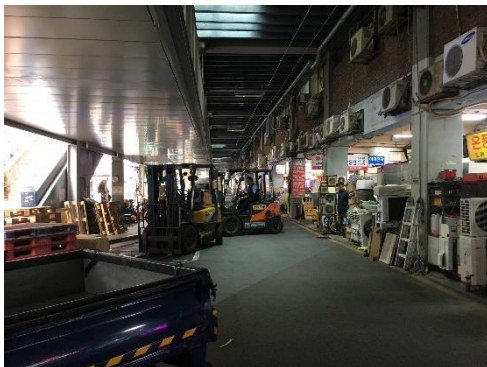


그림 44. 차량통행, 노면주차, 지게차, 적치물 등으로 인해 혼잡한 일방통행로



그림 45. 일방통행로에 의한 블록 내부로부터 이어져 온 보행로의 단절

세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변지역의 가로는 주변 블록에서 이어진 보행로가 일방통행로에 의해 단절 되면서, 보행테크 하부 지상층 상가로 연결되지 못하는 중이다. 그러면서 보행자의 세운·청계·대림상가 접근성이 떨어지게 된다. 그렇다면 이어서 현재 세운상가에 인접한 가로에서 나타나는 구성 체계를 더욱 세밀하게 분석한다. 분석의 방법은 1단계 공공 선도사업 실시 전 세운상가에서 나타나는 가로체계와, 1단계 공공 선도사업 실시 후 세운상가에서 나타나는 가로체계를 평면도를 통해 비교 분석하는 방식으로 진행한다.

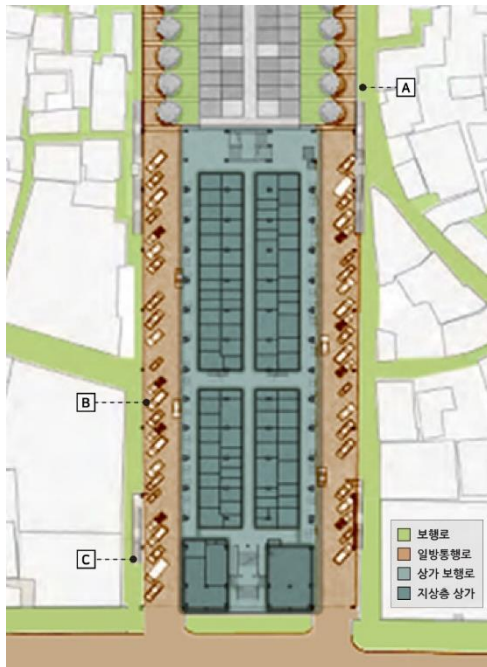


그림 46. 1단계 공공 선도사업 시행 전 세운상가 지상층 가로체계



그림 47. 1단계 공공 선도사업 시행 후 세운상가 지상층 가로체계

위와 같이 1단계 공공 선도사업 시행 전 세운상가의 가로체계와 1단계 공공 선도사업 시행 후 리노베이션 된 세운상가의 가로체계를 비교했을 때, 다음과 같은 요소들이 변경되었음을 파악할 수 있다. 우선 세운상가 동측 A구역에 계단 중 종묘를 향한 부분이 보행자 편의를 위해 에스컬레이터로 변경되었다. 그리고 세운상가 서측에서는 B구역에 새롭게 엘리베이터가 설치되었으며, C구역의 계단 역시 에스컬레이터로 변경되었다. 또한 전체적으로 노후화된 보행테크의 미관 개선 및 구조 보강이 이루어졌다.



그림 48. 1단계 공공 선도사업 시행 후 동측 A구역 계단을 에스컬레이터로 변경 (출처 : 다음)



그림 49. 1단계 공공 선도사업 시행 후 노후화된 보행데크의 미관 개선 및 구조 보강 (출처 : 다음)

하지만 보행데크 리노베이션 위주로 진행된 1단계 공공 선도사업으로 인해, 보행데크와 인접한 지상층 가로체계 사이에서 나타나는 보행 동선의 단절 문제는 개선되지 않은 것으로 나타났다. 보행자가 가로에서 상가로 접근할 때 인도의 오토바이, 적치물, 노면 주차된 차량을 지나 일방통행로를 가로질러 보행데크 하부의 지상층 상가로 진입해야 하는 물리적 연결에 대한 문제가 지속되고 있는 중이다.

보행데크의 개선 위주로 진행된 1단계 공공 선도사업으로 인해 또 다른 문제 역시 발생했는데, 보행자가 가로에서 지상층 상가 대신 3층 보행데크로 직접 진입할 때 발생하는 물리적 연결에 대한 문제이다. 보행자가 가로에서 3층 보행데크로 도달하기 위해서는 일방통행로 옆 2m 폭을 가진 긴 인도를 따라 설치된 계단, 엘리베이터, 에스컬레이터와 같은 시설물들을 이용해야 한다. 하지만 골목길을 통해 세운상가 측면에 도달한 보행자가 2m 폭의 좁고 긴 인도에서 시설물들의 위치를 파악하는 것은 어려운 일이다. 결국 <그림50>과 같이 좁고 긴 인도의 형태로 인해 보행자의 시설물 인지성이 떨어지는 상황이 발생하며, 이는 세운상가의 접근성에도 영향을 끼치게 된다.

또한 1단계 공공 선도사업 시행 후 인도 위에 설치된 시설물들이 1단계 공공 선도사업 시행 전과 같은 규모로 유지되거나 새롭게 추가 설치되면서 <그림51>, <그림52>와 같이 보도의 유효폭이 1m조차 보장되지 못하는 구간이 생겼다. 이로 인해 불가피하게 보행자가 인도 대신 일방통행로로 내려와 걷게 되는 상황이 발생했고, 결국 <그림53>과 같이 차량과 사람이 뒤섞이게 되었다. 이는 보행로로서의 기능을 수행하기 위한 최소한의 인도폭이 보장되지 못하면서 발생한 문제이다.

즉 세운상가 1단계 공공 선도사업 이전부터 존재해 왔던 가로에서 보행데크 하부 지상층 상가로의 물리적 연결 문제, 가로에서 3층 보행데크로의 물리적 연결 문제, 그리고 인도가 보행로로서 제대로 기능할 수 없는 상태를 개선하지 않은 것이 대상지로의 접근성을 지속적으로 떨어트리는 원인으로 작용하는 중이다.



그림 50. 폭이 좁고 긴 가로의 형태로 인해 시설물 인지성이 떨어지는 상황 발생



그림 51. 기존에 존재하던 계단으로 인해 보장되지 못한 인도의 최소 유효폭



그림 52. 새롭게 설치된 에스컬레이터로 인해 보장되지 못한 인도의 최소 유효폭



그림 53. 일방통행로에서 보행자와 차량이 혼재되는 모습

(3) 용도특징

1단계 공공 선도사업 구간은 세운·청계·대림상가를 중심으로 도심산업이 집약된 장소이다. 재개발 구역 지정 이후 도심산업이 침체되긴 했으나 여전히 인쇄·출판, 기계·금속, 전기·전자, 창작·예술 등 6,070여개의 영세 제조업체가 밀집되어있으면서, 세운상가와 함께 지역 전체가 수평적 협력관계를 바탕으로 한 공생의 산업생태계를 구축하고 있다.¹⁶⁾ 그리고 현재 서울시는 대상지의 특수한 산업생태계가 지니고 있는 용도적 특징을 활용한 도시재생을 실행하는 중이다.

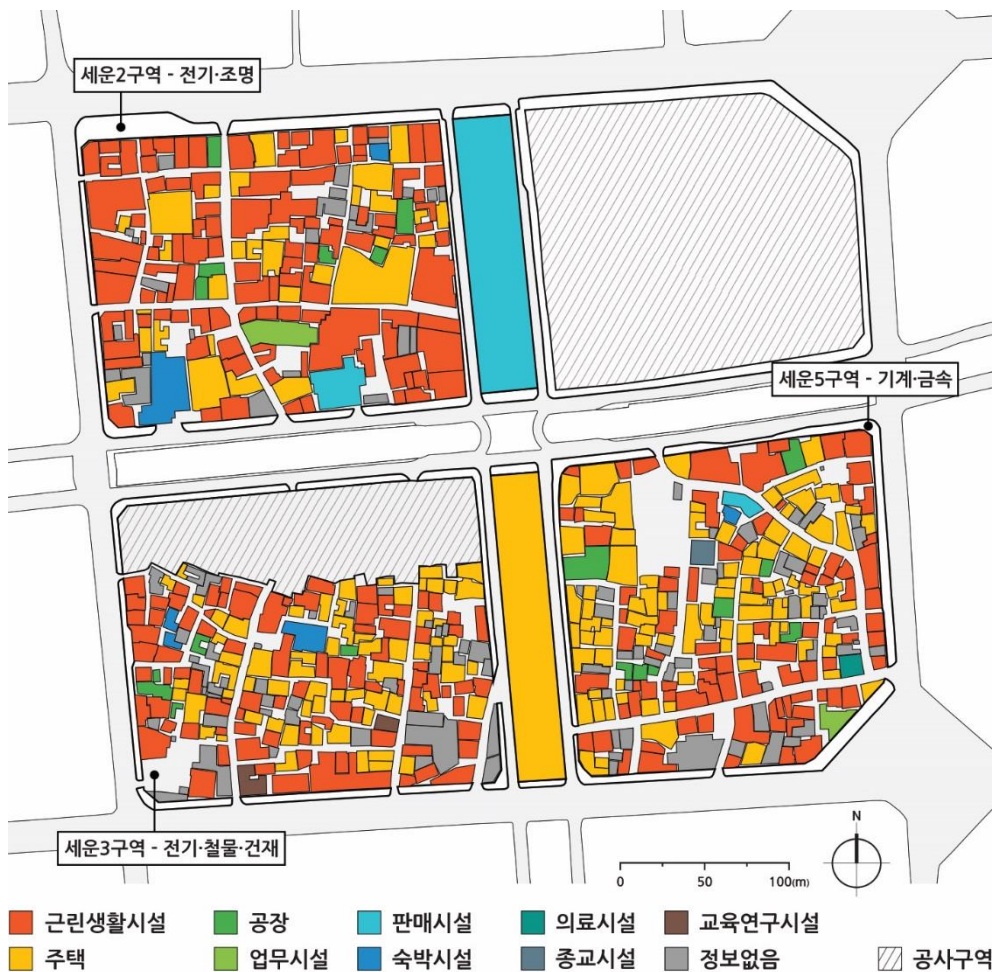


그림 54. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 용도 분포

16) 2025 서울시 도시재생전략계획, 2015, p.111.

우선 1단계 공공 선도사업 구간이 나타내는 구체적인 용도적 특징을 알아보기 위해 대상지 전체의 용도 분포 현황을 조사한 결과 <그림54>와 같이 9가지로 구성된 다양한 용도들이 분포되어 있음을 알 수 있었다. 이를 바탕으로 대상지에서 나타나는 용도별 건물 분포도를 작성했는데 아래 <표6>과 같았다. 대상지 안에는 총 605개의 건물이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 이 중 도심산업과 직접적으로 관련이 있는 근린생활시설과 공장이 각각 276개, 19개로 집계되면서 전체용도 중 48.7%를 차지했다. 근린생활시설에 이어 두 번째로 많은 용도는 주택으로서 182개로 집계되며 30.1%를 차지하고 있었다.

구분	근생	주택	공장	업무	판매	숙박	의료	종교	교육	기타	계
동수(개)	276	182	19	2	3	6	1	1	2	113	605
구성비 (%)	45.6	30.1	3.1	0.3	0.5	1	0.2	0.2	0.3	18.7	100

표 6. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변지역의 용도별 건물 현황

그런데 주택의 경우 실제 용도인 주거를 위한 목적보다는 주로 다른 용도로 쓰이고 있는 상황인데, 이것은 대상지에 대한 재개발 구역 지정과 관련이 있다. 대상지의 경우 70년대 재개발 구역 지정 이후 재개발에 대한 논의만 이뤄졌을 뿐 실제로 실행에 옮겨진 계획은 전무했다. 이 기간 동안 건물들은 점점 노후화 됐으며, 환경개선 작업은 계속 미뤄졌고, 이로 인해 대상지 내부의 주거 프로그램은 점점 줄어들면서 그 자리를 영세한 제조업체들이 대신한 것이다. 특히 대상지에 해당되는 종로 남측, 을지로 북측의 세운상가 인접 블록은 이미 80년대에 대부분의 주거가 다른 프로그램으로 변하면서 복합화가 진행되었다.¹⁷⁾ 이로 인해 현재 대상지 내 주거는 용도상으로는 주택으로 분류되지만 실제 프로그램은 대부분 도심산업과 관련된 프로그램으로 운영되고 있는 중이다. 즉 대상지에서 도심산업 관련 프로그램 비율은 실질적으로 근린생활시설, 주택, 공장을 합친 78.8%로 예상되며, 건축물 대장에 용도가 표기되어 있지 않은 정보 없음 건물까지 포함하면 80%이상의 대부분의 건물들이 도심산업과 연관된 프로그램으로 사용되고 있음을 예상할 수 있다.

17) 서울역사박물관, 세운상가와 그 이웃들 : 산업화의 기수에서 전자만물상까지, 2010, p.80

지금까지 대상지 전체의 용도 분포 현황을 조사했고, 이어서 대상지의 각 블록에서 나타나는 도심산업 구성을 살펴보면 다음과 같다. 세운 2구역의 경우 주로 전기·조명 산업이 밀집해있다. 세운 3구역의 경우 대림상가와 더불어 전기·철물·건재 산업이 밀집해 있다. 세운 5구역의 경우 기계·금속 산업이 밀집해있는데, 주로 철물제조·기계공구상으로 이루어진다.¹⁸⁾ 각 구역마다 조금씩 차이는 있지만 전반적으로 전기·전자·기계·금속 관련 업종이 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

세운상가 1단계 공공 선도사업 구간은 이렇게 특수한 용도적 특징을 갖고 있기 때문에 서울시에서 이를 활용한 도시재생을 진행하게 된 것이다. 그리고 이 계획에서 세운상가의 보행데크와 플랫폼 셀은 핵심적인 역할을 맡게 된다. 기존의 도심산업이 오랫동안 유지해온 기술자 및 제작 인프라와 같은 잠재력과 앞으로 우리나라를 선도하는 산업이 될 도심창의제조산업이 보행데크와 플랫폼 셀을 통해 융합되면서 결과적으로 세운상가 1단계 공공 선도사업의 활성화를 이끌어 내려는 의도이다.

그렇다면 이러한 활성화 방식이 실제로 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간에서 적절하게 적용되는 중인지 알아보기 위해 대상지의 보행데크와 직접적으로 관련 있는 인접한 점포들의 세부적인 프로그램을 분석하겠다. 우선 분석의 범위를 정하기 위해서 양우현(2002)의 연구를 검토 및 참고했는데, 양우현은 보행자들이 상업가로에서 건물 전체를 인식하기보다는 가로변 건물에 입점한 프로그램을 인식하고 이용한다고 밝히고 있다.¹⁹⁾ 즉 가로에서 입면을 형성하는 프로그램들이 보행자의 행동에 직접적인 영향을 미치는 것을 의미하는 것이다. 이러한 사실을 바탕으로 분석의 범위를 다음과 같이 설정했다. 먼저 데크하부에서는 일방통행로를 사이에 두고 서로 맞닿으며 입면을 형성하고 있는 세운·청계·대림상가의 지상층 점포 및 가로변의 지상층 점포의 프로그램을 분석한다. 그리고 데크상부에서는 보행데크를 사이에 두고 입면을 형성하고 있는 세운·청계·대림상가의 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램을 분석한다.

18) 이청미, 세운상가 보행데크의 계획이 주변지역에 미친 영향에 관한 연구, 석사학위논문, 2004, pp.37-38

19) 양우현, 상업가로 활성화를 위한 현황 및 특성 분석, 한국도시설계학회지, Vol.9 No.4, 2002, p.14

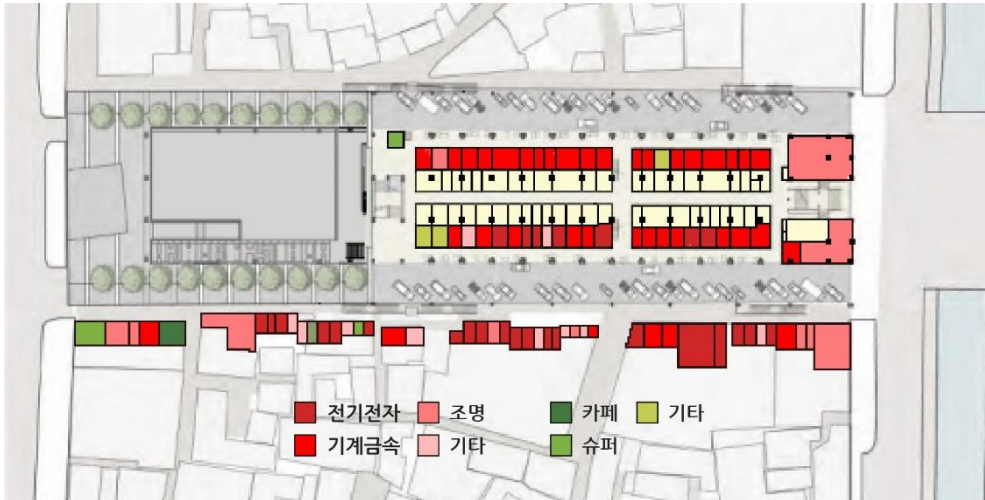


그림 55. 세운상가 데크하부 일방통행로에서 입면을 이루는 지상층 점포들의 프로그램 분포

세운상가의 데크하부에서 일방통행로를 사이에 두고 입면을 이루고 있는 지상층 점포들의 프로그램 분포는 <그림55>와 같다. 대부분 전기·기계·음향·조명과 같은 도심산업 프로그램으로 구성되어었는데, 이를 바탕으로 프로그램 분포를 분석한 결과 아래 <표7>과 같다. 총 92개의 점포 중 도심산업과 관련된 프로그램으로 운영되는 곳은 84개로 91.3%에 가까운 비율을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 일반상업 프로그램으로 운영되는 점포는 92개 점포 중 8개로 8.7%의 비율을 차지하고 있었는데, 이 중 기타에 해당되는 4개 점포 중 통신사 3개, 은행 1개인 것을 감안하면 실질적으로 전체 92개의 점포 중 단 4개의 점포만이 보행자가 이용할 수 있는 일반상업 프로그램에 해당하게 된다. 즉 세운상가의 데크하부에서는 획일화된 도심산업 프로그램들이 연속되었기 때문에, 가로 프로그램이 단순화 됐으며, 도심산업과 관련된 목적을 가진 보행자들만 수용할 수 있는 상황이 된 것이다.

구분	도심산업						일반상업				합계
	전기전자	기계금속	음향	조명	기타	소계	카페	슈퍼	기타	소계	
수(개)	26	24	14	10	10	84	1	3	4	8	92
구성비(%)	28.2	26.1	15.2	10.9	10.9	91.3	1.1	3.3	4.3	8.7	100

표 7. 세운상가 데크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석

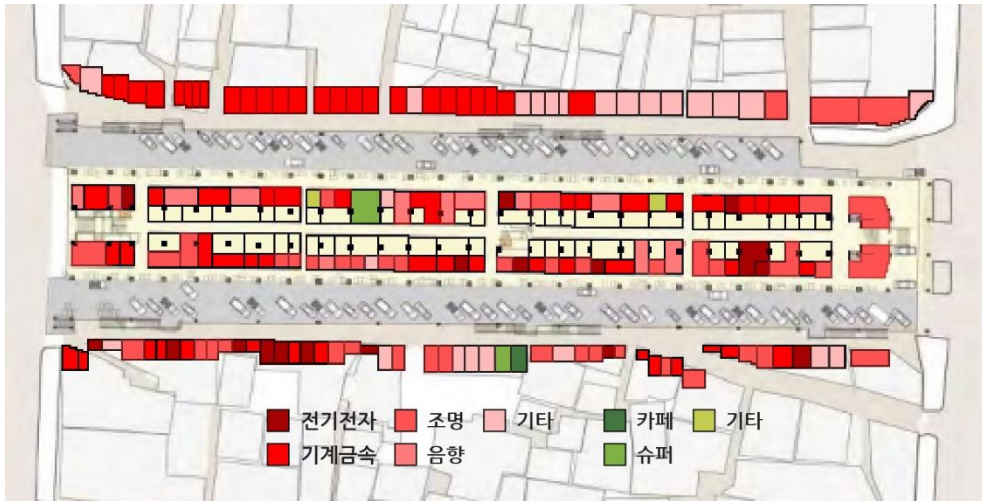


그림 56. 청계·대림상가 데크하부 일방통행로에서 입면을 이루는 지상층 점포들의 프로그램 분포

청계·대림상가 데크하부에서 일방통행로를 사이에 두고 입면을 이루고 있는 지상층 점포들의 프로그램 분포는 <그림56>과 같았다. 대부분 기계·조명·전기·CCTV·음향과 관련된 도심산업 프로그램으로 구성되어었는데, 이를 바탕으로 프로그램 분포를 분석한 결과 아래 <표8>과 같이 나타났다. 총 172개의 점포 중 도심산업과 관련된 프로그램은 167개로 97.2%에 가까운 비율을 차지하며, 세운상가보다도 더욱 높은 도심산업 프로그램 비율을 나타냈다. 그에 비해 일반상업 프로그램으로 운영되는 점포는 전체 172개 점포 중 단 5개였기 때문에 세운상가보다 더욱 낮은 2.8%의 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 즉 청계·대림상가의 데크하부는 세운상가보다 더욱 도심산업으로 편향된 프로그램들이 연속된다. 이는 가로 프로그램의 단순화로 이어지며, 결국 특정 목적 없이 이곳을 방문하고자 하는 방문객들을 수용할 수 없는 상황이 된 것이다.

구분	도심산업						일반상업				합계
	전기 전자	기계 금속	조명	음향	기타	소계	카페	슈퍼	기타	소계	
수(개)	17	69	46	11	24	167	1	2	2	5	172
구성비(%)	9.9	40.1	26.8	6.4	14	97.2	0.6	1.1	1.1	2.8	100

표 8. 청계·대림상가 데크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석



그림 57. 세운상가 보행데크 상부에서 입면을 이루는 3층 점포 및 플랫폼 셀 프로그램 분포

세운상가 보행데크 상부에서 입면을 이루고 있는 점포와 플랫폼 셀의 프로그램 분포는 <그림57>과 같았다. 세운상가 측 점포는 전기·기계 관련 도심산업이 주로 분포했고, 플랫폼 셀은 공공을 위한 프로그램 및 스타트업 사무실로 사용되는 중이다. 이를 바탕으로 하여 세부적인 프로그램 분포를 분석했는데 아래 <표9>와 같았다. 도심산업 프로그램은 총 80%의 비율을 차지하며 앞서 분석한 세운상가 데크하부의 도심산업 비율보다 상대적으로 낮은 수치를 나타내고 있었다. 그리고 플랫폼 셀 4개와 일반 점포 1개가 공공을 위한 문화·휴식 프로그램으로 사용되며 10%의 비율을 차지하고 있는데, 이는 특정 목적 없이 이곳을 방문하는 방문객들을 수용할 수 있는 프로그램이기 때문에, 결국 대상지를 방문하는 방문객 증가로 이어졌다. 또한 방문객들의 활동을 보조해줄 수 있는 일반상업 프로그램 역시 낮은 비율이지만 대상지 전체에 분산 입주되면서 프로그램의 다양화가 진행되는 중이다.

구분	도심산업					일반상업				공공 프로그램			합계
프로그램	전기전자	기계금속	4차산업	기타	소계	카페	서적	잡화	소계	문화휴식	지원	소계	
수(개)	21	10	3	6	40	1	1	2	4	5	1	6	50
구성비(%)	42	20	6	12	80	2	2	4	8	10	2	12	100

표 9. 세운상가 데크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석



그림 58. 청계·대림상가 보행데크 상부에서 입면을 이루는 3층 점포 및 플랫폼 셀 프로그램 분포

청계·대림상가 보행데크 상부에서 보행데크를 사이에 두고 입면을 이루고 있는 점포와 플랫폼 셀의 프로그램 분포는 <그림58>과 같다. 청계·대림상가 측 점포는 전기·기계 관련 도심산업뿐만 아니라 건재상도 분포하고 있었다. 그리고 새롭게 추가된 플랫폼 셀은 세운상가 보행데크 상부와 마찬가지로 공공을 위한 문화·휴식 프로그램 및 스타트업 사무실로 사용되는 중이다. 이를 바탕으로 세부적인 프로그램 분포 분석을 진행했으며 결과는 <표10>과 같았다.

구분	도심산업						일반상업				공공 프로그램			합계
프로그램	전기전자	기계금속	건재	4차산업	기타	소계	카페	식당	잡화	소계	문화휴식	지원	소계	
수(개)	13	22	10	10	15	70	7	2	8	17	4	1	5	92
구성비(%)	14.1	23.9	10.9	10.9	16.3	76.1	7.6	2.2	8.7	18.5	4.3	1.1	5.4	100

표 10. 청계·대림상가 데크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석

청계·대림상가 데크상부는 세운상가와 마찬가지로 공공을 위한 문화·휴식 프로그램이 새롭게 입주했기 때문에, 특정 목적 없이 이곳을 방문하는 방문객이 증가하게 되었다. 그리고 증가한 방문객들을 보조할 수 있는 일반상업 프로그램 또한 새롭게 입주했는데, 세운상가 보행데크 상부와 비교했을 때 한 가지 다른 점을 발견할 수 있었다. 일반상업 프로그램 점포의 수가 17개로 상대적으로 높은 비율인 18.5%를

차지하면서, 전체 구간 중 가장 낮은 76.1%의 도심산업 비율을 나타낸 것이다. 그리고 이러한 일반상업 프로그램은 아래 그림과 같이 카페, BAR, 식당, 양과자점, 잡화시설 등과 같이 보행자가 특정 목적 없이도 대상지를 방문하여 이용할 수 있는 프로그램들 위주로 구성되었으며, 각각의 프로그램들은 가까운 거리 내에서 집중 배치된 상태인 것으로 나타났다.



그림 59. 집중 배치된 다양한 일반상업 프로그램



그림 60. 식당, 양과자점, 잡화시설과 같은 일반상업 프로그램을 방문하는 보행자들



그림 61. 카페, BAR와 같은 일반상업 프로그램을 방문하는 보행자들



그림 62. 기존에 존재하던 일반상업 프로그램의 재활성화 (출처 : 구글)

세운상가 데크하부와 데크상부, 청계대림상가 데크하부와 데크상부 총 4개 구간의 프로그램 분포 분석을 종합하여 비교한 결과 아래 그림과 같았다. 보행데크에 새롭게 배치된 플랫폼 셀의 효과로 인해 데크하부보다 데크상부에서 더욱 다양한 프로그램이 분포되었다. 그리고 이 중 청계·대림상가의 데크상부는 도심산업, 공공프로그램, 일반상업이 가장 다양하게 구성되며 집중 배치되었기 때문에, 도심산업 외에도 보행자가 연속적으로 체험 할 수 있는 프로그램의 폭이 제일 넓은 것으로 나타났다.

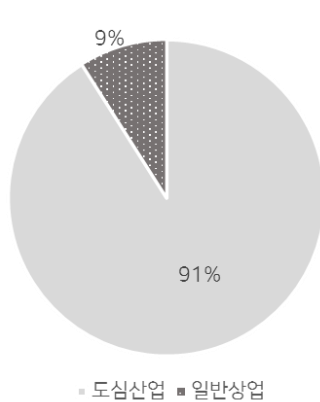


그림 63. 세운상가 데크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석 그래프

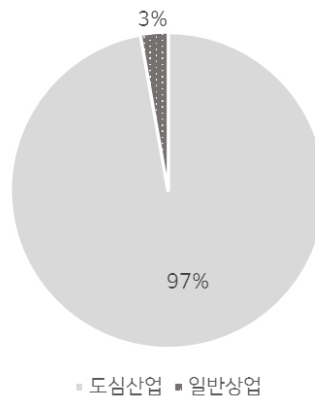


그림 64. 청계·대림상가 데크하부 지상층 점포들의 프로그램 분포 분석 그래프

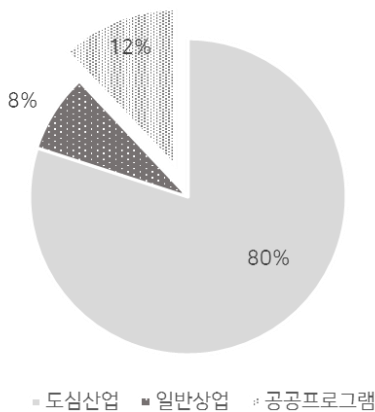


그림 65. 세운상가 데크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석 그래프

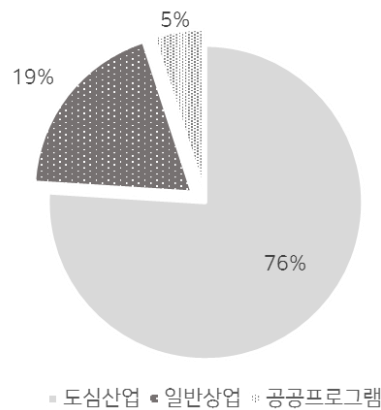


그림 66. 청계·대림상가 데크상부 3층 점포 및 플랫폼 셀의 프로그램 분포 분석 그래프

(4) 공간특성

보행자가 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간을 걸을 때 느끼게 되는 공간의 특성은 보행데크와 이에 인접한 건물 및 가로가 지니고 있는 요소들이 서로 연계되는 방식에 따라 결정된다. 특히 대상지와 같이 영세한 점포들이 밀집되어 있는 경우 건물 단독으로 나타내는 형태, 패턴과 같은 요소보다는, 건물들 전체가 형성하는 높이와 구조의 노후도에 따른 도시미관 같은 요소들이 공간의 특성에 영향을 끼치게 된다. 그렇다면 우선 대상지에서 분포하고 있는 가로변 건물들이 지닌 요소에 대해 살펴해보도록 하겠다.

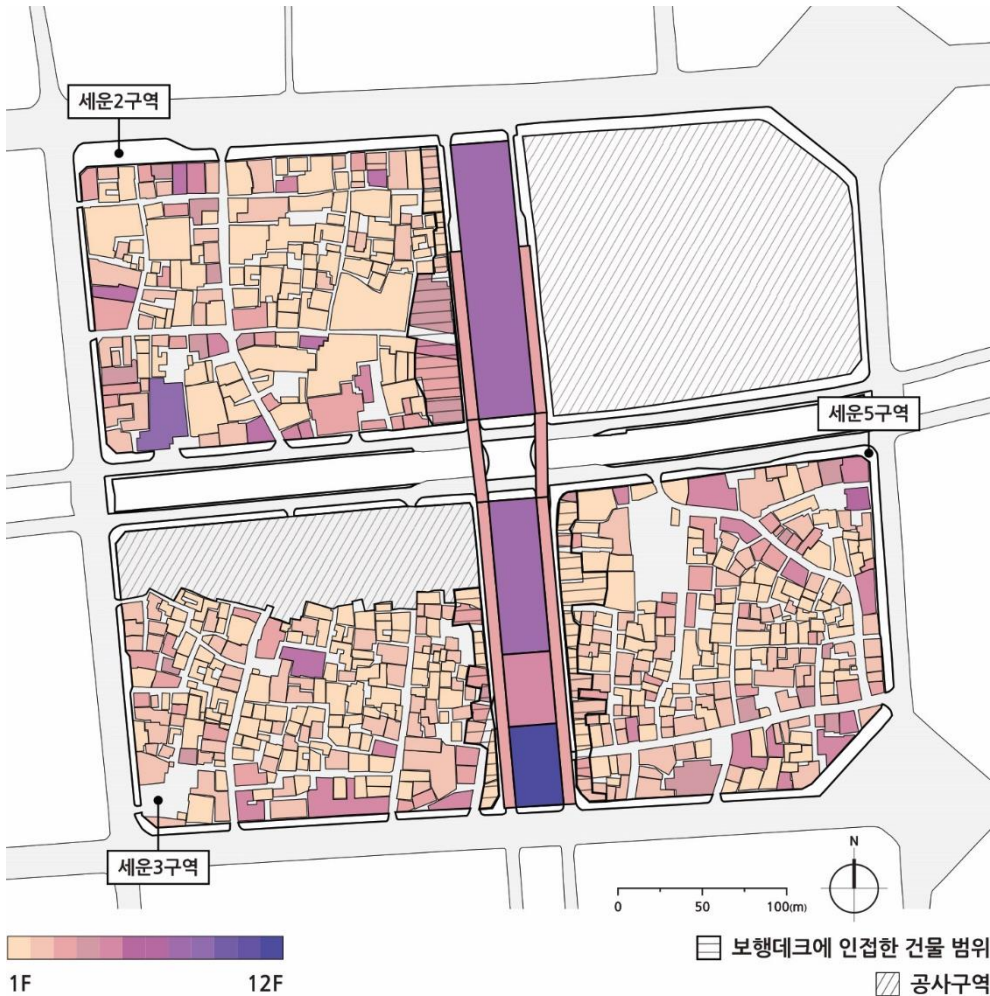


그림 67. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 건물층수 분포

먼저 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변지역의 건물층수 분포 현황을 조사한 결과 <그림67>과 같았다. 대상지는 전체적으로 1~3층에 해당하는 저층 건물들이 주로 분포하고 있지만, 블록 외각에 면한 경우 비교적 높은 4층 이상의 건물들이 일부 분포하고 있는 것으로 나타났다. 그렇다면 이어서 세운상가 일대의 블록에서 보행데크에 인접한 건물의 높이가 실질적으로 어떻게 분포되어 있는지 세부적으로 분석한다.

구분	2구역		3구역		5구역		구역 평균	
층수	1~3	4이상	1~3	4이상	1~3	4이상	1~3	4이상
수(동)	6	3	8	1	11	1	25	5
구성비(%)	66.7	33.3	88.9	11.1	91.7	8.3	83.3	16.7

표 11. 보행데크에 인접한 각 구역별 건물층수 및 구역 평균 건물층수 분석

보행데크에 인접한 각 구역별 건물의 층수 및 전체 구역의 평균 건물층수를 분석한 결과 <표11>과 같았다. 세운 2구역에서 보행데크에 인접한 곳의 건물은 1~3층이 6개동으로 66.7%를 차지했고, 4층 이상이 3개동으로 33.3%의 비율을 차지했다. 그런데 세운 3, 5구역의 경우 2구역과는 조금 다른 양상을 띠는 것으로 나타났다. 먼저 세운 3구역의 경우 보행데크에 인접한 건물은 1~3층이 8개동으로 88.9%를 차지했고, 4층 이상이 1개동으로 11.1%를 차지하고 있었다. 세운 5구역의 경우 3구역보다 조금 더 치우친 결과를 보였다. 보행데크에 인접한 건물 중 1~3층이 11개동으로 91.7%를 차지했고, 4층 이상이 1개동으로 8.3%를 차지했다. 즉 세운 3, 5구역은 세운 2구역과 비교했을 때 더 높은 비율로 저층부 건물이 분포된 상태이다.

분석 내용을 종합하면 다음과 같다. 세운 2구역에서 4층 이상 건물이 일부 존재하는 것으로 나타났지만, 보행데크에 인접한 모든 구역의 평균 건물층수는 1~3층이 30개동 중에 25개동으로 83.3%를 차지하고 있었기 때문에, 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간 보행데크의 주변은 주로 1~3층의 저층 건물로 구성되어 있다고 판단 할 수 있다.

이어서 건물 노후도에 따른 도시미관을 판단하기 위한 요소인 건물의 구조를 조사한다. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변지역의 건물구조 분포 현황은 <그림68>과 같았다. 블록 내 건물은 대부분 목조 및 조적식 구조 건물들이 분포하고 있었는데, 이는 앞서 조사한 저층 건물의 분포와 대부분 일치하는 것으로 나타났다. 블록 외각에 면한 건물들은 철근콘크리트구조가 주로 분포하고 있는 것으로 나타났는데, 이 역시 앞서 조사한 고층 건물의 분포와 일치하고 있었다. 그렇다면 대상지 내에서 보행데크에 인접한 각 구역 건물들의 구조는 실질적으로 어떻게 분포되는지 세부적으로 분석하겠다.

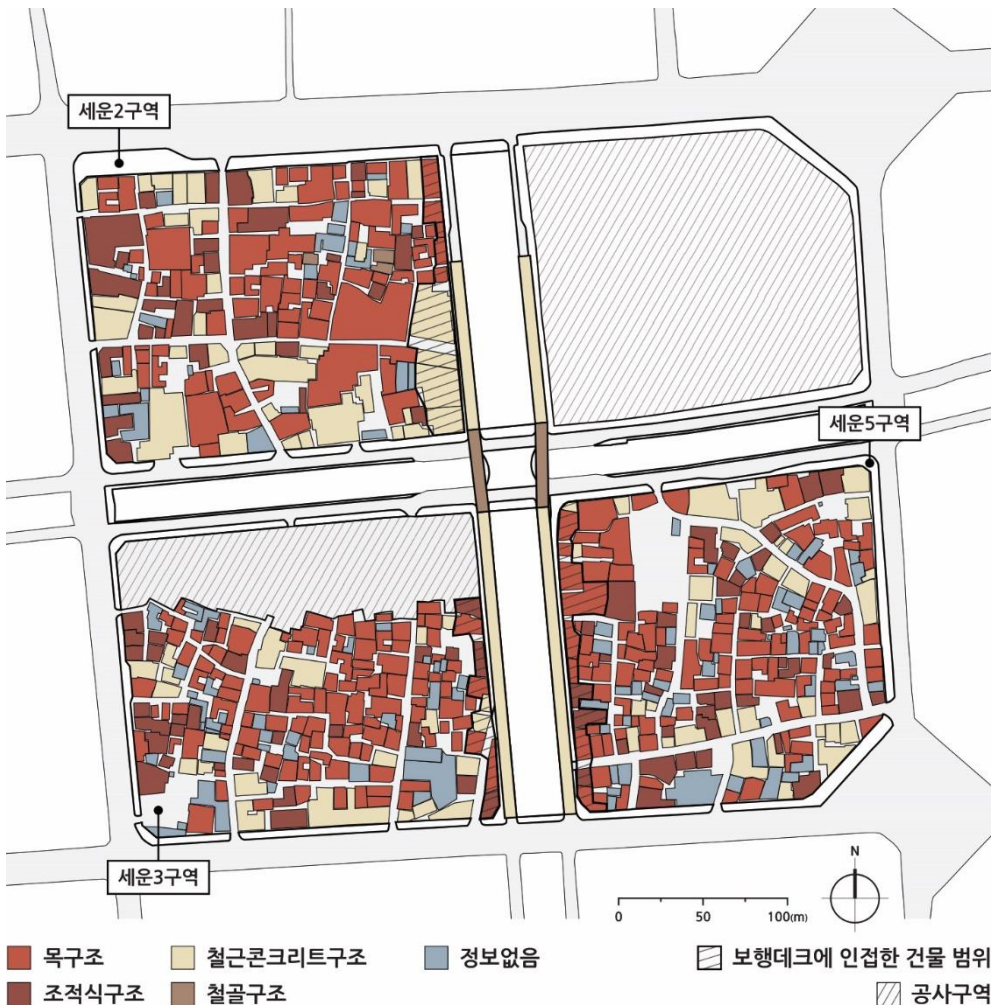


그림 68. 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 주변구역의 건물구조 분포

구분	2구역		3구역		5구역		구역 평균	
구조	목조 및 조적식	철근 콘크리트	목조 및 조적식	철근 콘크리트	목조 및 조적식	철근 콘크리트	목조 및 조적식	철근 콘크리트
수(동)	5	4	7	2	11	1	23	7
구성비(%)	55.6	44.4	77.8	22.2	91.7	8.3	76.7	23.3

표 12. 보행데크에 인접한 각 구역별 건물구조 및 구역 평균 건물구조 분석

보행데크에 인접한 각 구역별 건물의 구조 및 전체 구역의 평균 건물구조를 분석한 결과 <표12>와 같이 분석되었다. 세운 3구역의 경우 보행데크에 인접한 목조 및 조적식 구조 건물이 7개동으로 77.8%를 차지했고, 철근콘크리트구조 건물은 2개동으로 22.2%를 차지하고 있었다. 세운 5구역은 더욱 치우친 결과를 보였는데, 목조 및 조적식 구조 건물이 11개동으로 91.7%를 차지했고, 철근콘크리트구조 건물은 단 1개동으로 8.3%를 차지했다. 즉 세운 3, 5구역의 대부분의 건물들은 목조 및 조적식 구조로 이루어졌다. 그런데 세운 2구역은 조금 다른 양상을 나타냈다. 세운 2구역에서 보행데크에 인접한 건물은 목조 및 조적식 구조가 5개동으로 55.6%를, 철근콘크리트구조가 4개동으로 44.4%를 차지하며, 어느 한쪽으로 치우치지 않은 비율로 분포되었다.

분석 내용을 종합해보면 구역 평균에서 보행데크에 인접한 총 30개동 중 목조 및 조적식 구조 건물이 23개동으로 나타났으며 76.7%를 차지하고 있었다. 즉 대상지의 보행데크에 인접한 건물들은 주로 목조 및 조적식 구조 건물로 구성되어 있다고 판단할 수 있다. 그런데 목조 및 조적식 구조는 구조의 특성상 노후화되면 환경 및 미관을 개선하는 것에 있어서 상당한 제약조건으로 작용한다.²⁰⁾ 거기다 대상지는 재개발 구역 지정 후 신축, 증축, 대수선 등의 건축 행위가 거의 실행되지 못한 상황이기 때문에, 건물의 구조 및 환경에 대한 노후화가 더욱 가속화되었다. 결국 이로 인해 대상지 전체, 그리고 보행데크에 인접한 가로 및 건물들의 도시미관이 지속적으로 악화되는 중이다.

20) 이청미, 세운상가 보행데크의 계획이 주변지역에 미친 영향에 관한 연구, 석사학위논문, 2004, p.39

다음으로 앞서 분석한 대상지 인접 건물들의 층수 및 구조와 같은 요소들이 보행데크와 어떠한 방식으로 연계되어 공간의 특성을 형성하는지 세부적으로 분석한다. 분석의 범위는 세운·청계·대림상가, 인접한 건물 및 가로, 보행데크에 의해 형성되는 공간이다. 분석의 순서는 세운·청계·대림상가 보행데크 하부 공간, 세운·청계·대림상가 보행데크 상부 공간 순으로 진행된다. 우선 세운·청계·대림상가의 보행데크 하부 공간을 단면도를 통해 분석한다.

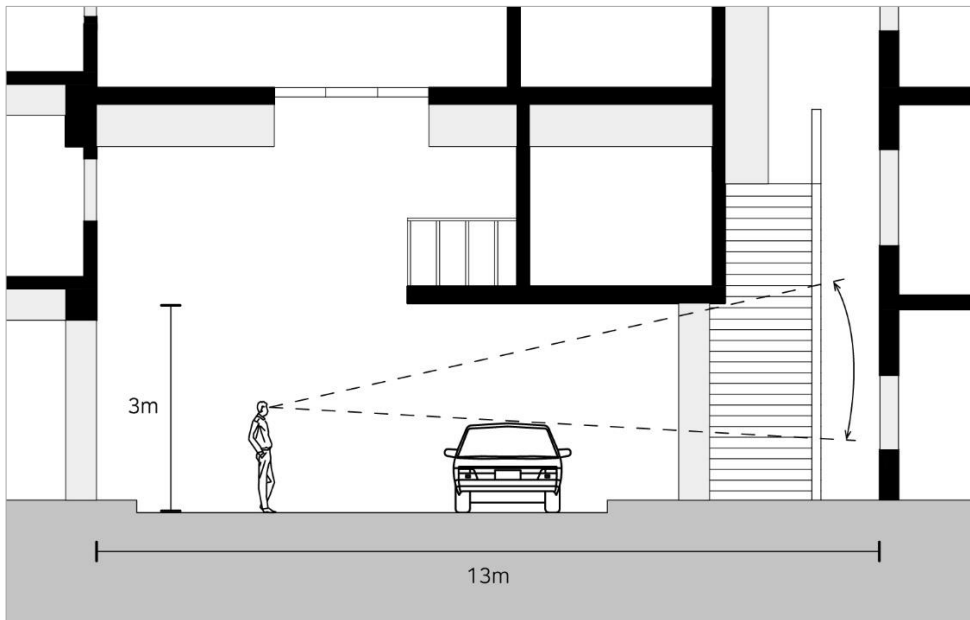


그림 69. 세운·청계·대림상가의 보행데크 하부 공간 단면 분석
(출처 : 이_스케이프 건축사사무소, 세운상가 1단계 공공 선도사업 실시설계 도면, 재작성)

양우현(2002)은 “인간의 시지각에 관한 연구에 의하면 20m 이내의 폭을 가진 가로에서는 양측의 시각적 호응도가 유지되며, 보행자로 하여금 적극적인 가로 활동과 접근을 유도 할 수 있는 중요한 요인으로 작용한다.”고 밝혔다.²¹⁾ 세운·청계·대림상가의 보행데크 하부 공간의 단면을 분석한 결과 위의 <그림69>와 같이 가로의 폭이 13m로서, 보행자의 시각적 호응도를 유지할 수 있는 범위 내 폭을 형성하고 있는 상태임을 알 수 있다. 그런데 2층 공간을 활성화시키기 위해 보행데크에

21) 찰스무어 외 박찬성, 설계와 인지차원, 기문당, 1985, pp.13-15(양우현, 상업가로 활성화를 위한 현황 및 특성 분석, 한국도시설계학회지, Vol.9 No.4, 2002, p.16에서 재인용)

새롭게 설치된 중간데크와 플랫폼 셀이 오히려 인접 건물로의 보행자 시야를 제한하는 요인으로 작용하면서, 시각적 호응도가 떨어지게 되었다. 그리고 중간데크의 천정고가 3m 높이로 설계되면서 인접 점포의 간판과 블록 내부로 통하는 골목길을 가리는 문제 역시 발생했다. 또한 리노베이션 전에는 철판으로 덮여 있어 채 기능을 하지 못했던 천창을 복원시킴으로써 데크하부의 빛 환경을 개선시키고자 했지만, 중간데크와 플랫폼 셀이 하부 공간으로 유입되는 대부분의 빛을 차단하면서 아래와 같이 보행데크 하부 공간의 빛 환경은 더욱 어두워졌다.

즉 1단계 공공 선도사업을 통해 데크하부 공간의 전반적인 환경 및 미관 개선은 이루어졌으나, 대상지에서 이루어지는 보행자의 활동에 대한 고려를 충분히 하지 못하면서, 새롭게 설치된 중간데크와 플랫폼 셀이 오히려 시각적 호응도 및 빛 환경을 악화시키는 원인으로 작용했다.



그림 70. 중간데크 설치 전 상가에서 바라본 점포 및 골목길 시야(2012.08)

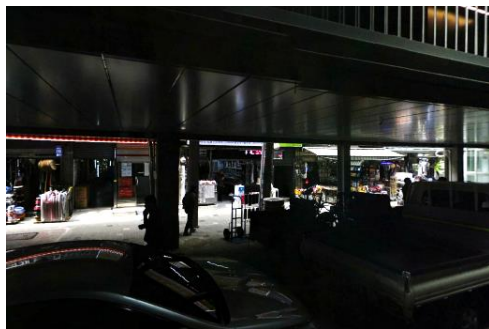


그림 71. 중간데크 설치 후 상가에서 바라본 점포 및 골목길 시야(2018.04)



그림 72. 중간데크 설치 전 데크하부 공간의 빛 환경(2012.08)



그림 73. 중간데크 설치 후 데크하부 공간의 빛 환경(2018.04)

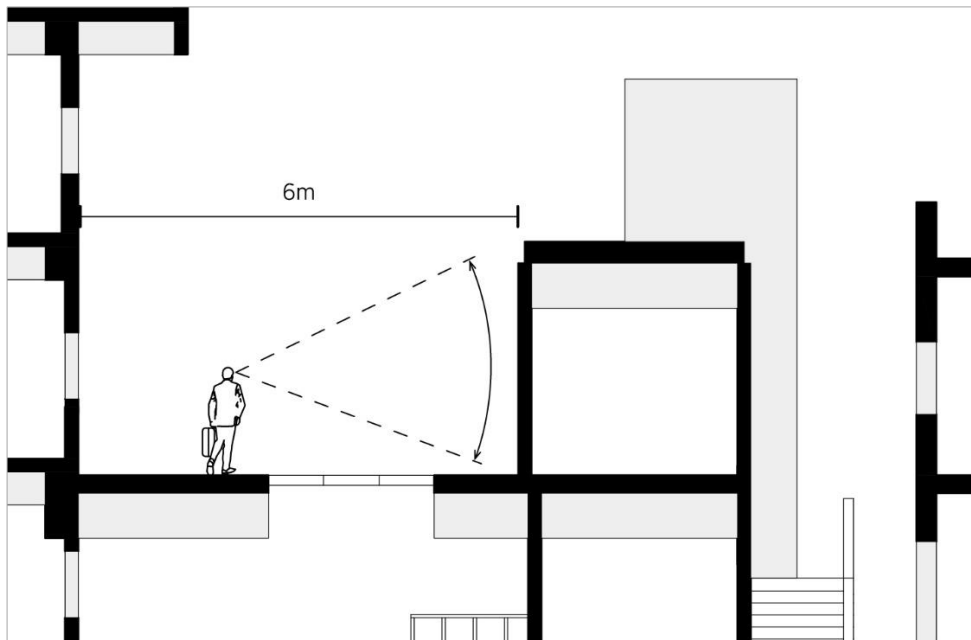


그림 74. 세운·청계·대림상가의 보행데크 상부 공간 단면 분석
(출처 : 이_스케이프 건축사사무소, 세운상가 1단계 공공 선도사업 실시설계 도면, 재작성)

세운·청계·대림상가의 보행데크 상부 공간을 단면도를 바탕으로 분석한 결과 <그림74>와 같이 가로 폭이 6m인 것으로 나타났다. 또한 데크상부 공간은 세운·청계·대림상가와 플랫폼 셀 사이에서 보행자의 시야를 방해할만한 요인이 존재하지 않기 때문에, 시각적 호응도를 유지하면서 보행자의 접근 및 가로 활동을 유도하기에 적합한 환경을 갖고 있다. 그리고 보행자가 보행데크를 따라 걸을 때 플랫폼 셀이 설치되지 않은 열린 공간을 통해 인접 건물에 의해 형성되는 도시 경관을 감상할 수 있기 때문에, 시각적 호응도를 유지하는 것에 있어 하부공간보다 더욱 유리한 상황이다.

하지만 대상지에 인접한 건물들이 대부분 3층 이하의 저층 건물로 구성되었기 때문에, <그림75>와 같이 보행자의 시야에 건물의 입면보다 지붕이 인식되는 상황이 발생하면서, 시각적 호응도를 유지하기 위한 요소로서 작용할 수 없는 상태이다. 일부 구간에서는 3층 이상의 높이를 가진 건물이 존재 하지만, <그림76>과 같이 플랫폼 셀의 위치와 겹치면서 보행자의 시야에 들어오지 못하는 상황 또한 발생하기도 했다. 그리고 열린 공간을 통해 보행자의 시야에 들어오는 건물들 중 일부는 <그림77>, <그림78>과 같이 전신주에 의해 가려지거나, 구조와 미관에

있어 상당히 노후화된 상태이기 때문에 시각적 호응도를 유지할만한 요소로 작용할 수 없는 상황이었다.

즉 세운상가 1단계 공공 선도사업을 통해 데크상부 공간에 대한 전반적인 환경 및 미관 개선이 이루어지면서 시각적 호응도를 유지할 수 있는 상황이 조성되었지만, 플랫폼 셀을 제외하면 인접 지역에서 시각적 호응도를 유지시킬 수 있는 요소 자체가 부족한 상황이다.



그림 75. 보행데크 상부 공간에서 바라본 저층 건물의 지붕



그림 76. 플랫폼 셀에 의해 가려진 3층 이상 높이를 갖는 인접건물



그림 77. 전신주와 같은 시설물에 의한 보행자 시야 방해



그림 78. 구조와 미관에 있어 노후화된 보행데크 인접건물

제3절 세운상가 1단계 공공 선도사업의 보행데크 특성

(1) 보행녹지축

세운상가는 도심 내에서 북악산-종묘-남산으로 이어지며 시가지를 가로지르는 녹지축에 위치하고 있었다. 하지만 1단계 공공 선도사업 시행 전 세운상가의 보행데크는 상업시설을 보조하는 보행물로서만 기능했으며, 부족한 녹지공간을 시민들에게 제공할 수 없는 상태였다. 그런데 서울시에서는 보행데크를 활용한 남북 보행녹지축을 계획하면서, 1단계 공공 선도사업을 실시한다. 부족한 녹지를 확보함으로써 단절된 남북 녹지축을 복원시키며, 혼잡한 도심 속에서 보행자들을 위한 1km의 보행로 및 휴식처로서 기능할 수 있도록 세운상가 보행데크의 역할을 변화시킨 것이다. 보행녹지축 계획은 다음과 같이 실행되었다.

보행데크 하부에 부족했던 녹지 공간들을 새롭게 조성하고, 이러한 녹지들이 서로 시각적으로 연결되면서 보행자가 다음 녹지로 자연스럽게 연결될 수 있도록 했다. 보행데크 상부에는 기존에 존재하지 않던 그린셀과 같은 녹지공간을 추가해 주면서, 보행자가 잠시 머무르며 쉬어갈 수 있는 공간을 조성해 주었다. 또한 그린셀을 활용하여 시각적 연결을 통해 보행자가 2층 중간데크와 3층 상부데크 사이를 오갈 수 있도록 입체적 보행로를 계획했다.

하지만 실현된 보행녹지축 계획 중 일부 문제가 발생하기도 했다. 우선 보행데크 하부의 녹지공간이 청계·대림상가 구간에만 집중적으로 배치되면서, 대상지 내 녹지공간 분포에 있어 불균형이 발생했다. 그리고 조성된 녹지 사이를 오토바이와 수하물이 가로막으면서 녹지간의 시각적 연결이 약화되었다. 보행데크 상부의 그린셀의 유지관리가 미흡해지면서, 보행자들의 이용에 제약을 주었다. 결과적으로 보행데크를 활용하여 보행녹지축을 계획하고자 한 의도가 약화되는 상황이 발생했다.

(2) 가로구성

세운상가 1단계 공공 선도사업 시행 전후 가로구성 변화를 비교 분석 한 결과, 보행데크와 직접적으로 관련된 가로체계에 있어 크게 변화된 사항은 없었다. 보행자 편의를 위해 보행데크에 새롭게 설치된 에스컬레이터 3개와 엘리베이터 3개를 제외하면, 가로에서 보행데크로의 연결에 있어서 개선된 부분은 전무했다. 그렇기 때문에 1단계 공공 선도사업 시행 전부터 존재하던 다음과 같은 문제들이 현재까지 지속되는 중이다.

협소한 인도의 유효폭과 인도를 점유하고 있는 시설물, 적치물들로 인해 보행데크로 올라가기 위한 계단, 에스컬레이터, 엘리베이터에 대한 인지성이 낮다. 그리고 이는 보행데크로의 접근성을 떨어뜨리는 원인으로 작용한다. 또한 시설물들이 설치된 구간에서 인도의 유효폭이 1m조차 보장되지 못하면서, 불가피하게 보행자가 보행로 대신 일방통행로로 내려와 걷게 되는 상황이 발생하였고, 결국 보행자와 차량이 혼재되어 보행환경의 악화로 이어졌다.

즉 세운상가 1단계 공공 선도사업의 계획 단계에서 보행데크 자체의 개선에만 집중된 사업 방향으로 인해, 주변에서 보행데크로 접근할 수 있는 방법에 대한 고려가 부족했다. 이는 가로에서 보행데크로의 접근성을 지속적으로 떨어뜨렸다.

(3) 용도특징

세운상가와 그 일대는 세운·청계·대림상가를 중심으로 도심산업이 집약된 지역이었다. 세운상가 보행테크의 점포들 역시 전기·전자, 기계·금속과 관련된 도심산업 프로그램이 높은 비율을 차지했다. 1단계 공공 선도사업 시행 전 세운상가는 도심산업과 관련된 목적을 가진 방문객들이 주로 찾아오는 장소였던 것이다. 하지만 1단계 공공 선도사업 시행 이후 보행테크에 플랫폼 셀이 설치되면서 상황은 변화하기 시작한다.

1단계 공공 선도사업 시행 후 세운상가는 보행테크의 플랫폼 셀에 형성된 공공 프로그램을 경험하기 위해 찾아오는 장소로 변화한다. 방문객은 증가했으며, 이와 함께 카페, BAR, 식당, 양과자점, 잡화시설 같은 일반상업 프로그램 또한 상당수 새롭게 입점했다. 점차 대상지의 도심산업 프로그램 비율은 낮아지면서, 일반상업 프로그램과 공공 프로그램은 보행테크로 방문객을 유입시키는 새로운 요소로 작용하게 되었다.

즉 1단계 공공 선도사업으로 인해 대상지 내에서 공공 프로그램 및 일반상업 프로그램 비율이 높아지면서 프로그램의 복합화로 이어졌다. 이는 대상지를 찾아오는 방문객의 목적 또한 다양해지는 결과로 이어졌다. 도심산업을 목적으로 방문하는 손님뿐만 아니라, 보행테크를 걷기 위해 찾아오는 보행자, 공공 프로그램과 일반상업 프로그램을 향유하기 위해 찾아오는 방문객들이 생겨났다.

(4) 공간특성

세운상가 1단계 공공 선도사업 시행 이후 세운상가, 인접건물, 가로에 의해 형성되는 보행데크 공간의 변화는 상부와 하부에서 각각 차이를 보인다. 1단계 공공 선도사업 시행 전 보행데크 하부공간의 2층 상가는 지상층 상가보다 보행자의 접근성이 떨어졌기 때문에 상대적으로 단절된 상태였다. 그런데 1단계 공공 선도사업을 시행하면서 이러한 하부공간을 활성화시키기 위해 중간데크 및 연결 브리지를 새롭게 설치한다. 가로에서 중간데크를 통한 2층 상가로의 접근이 향상된 것이다. 하지만 새롭게 설치된 중간데크가 인접 건물로의 보행자 시야를 막는 요인으로 작용하면서 시각적 호응도가 유지되지 못하는 상황이 발생한다. 그리고 중간데크가 하부 공간으로 유입되는 대부분의 빛을 차단하게 되면서 데크하부 공간의 빛 환경은 오히려 더욱 악화되었다.

1단계 공공 선도사업 시행 전 보행데크 상부공간은 불법으로 보행데크를 점유한 노점상과 수하물로 가득했기 때문에 보행로로서의 기능을 상실한 상태였다. 1단계 공공 선도사업 시행 후 상부공간은 보행데크의 환경 개선과 함께 플랫폼 셀이 설치되면서, 시각적 호응도를 유지할 수 있는 상황이 조성된다. 그러면서 보행자로 하여금 보행데크로의 적극적인 접근과 활동을 유도하는 중이다. 다만 플랫폼 셀이 설치되지 않은 열린 공간에서는 보행데크에 인접한 건물들의 상태로 인해 시각적 호응도가 유지되지 못하는 현상이 발생했다. 높은 비율을 차지하는 낮은 인접 건물로 인해 지붕이 인식되고, 전신주에 의해 건물 입면이 가려지거나, 구조 노후화로 인한 미관 불량 또한 발생하면서 도시경관으로 작용하지 못했다.

즉 세운상가 1단계 공공 선도사업 시행 이후 보행데크에 플랫폼 셀과 중간데크가 새롭게 설치되면서, 전반적인 보행데크의 환경뿐만 아니라, 2층 상가로의 접근, 시각적 호응도에 대한 개선이 이루어졌다. 하지만 계획이 실행되는 과정에서 데크하부 공간의 빛 환경, 인접한 건물이 지닌 요소에 의한 도시경관, 그리고 이에 영향을 받는 보행자 활동에 대한 고려 등 미흡한 부분이 발생했기 때문에, 앞으로 이에 대한 대처가 필요한 상황이다.

제 5 장 결 론

본 연구에서는 세운상가가 최초로 건설된 후 50년이 지난 지금, 서울시 주도로 실시된 '세운상가 1단계 공공 선도사업'에서 나타나는 보행데크의 특성을 분석하였다. 세운상가가 접하게 되는 종묘, 남산, 청계천, 옛길, 도심산업, 인접 건물의 높이, 인접 건물의 미관 같은 도시 맥락들을 고려하여 보행녹지축, 가로구성, 용도특징, 공간특성이라는 4가지 분석틀을 도출했다. 그리고 이를 바탕으로 보행데크의 특성을 분석한 결과, 보행데크의 역할은 다음과 같이 변화하였다.

첫째, 세운상가의 보행데크는 이곳을 방문하는 손님들이 내부의 상가로 원활하게 접근 할 수 있도록 보조하는 시설이었다. 주변의 블록들에서 세운상가로 쉽게 접근할 수 있도록 하는 보행자 물로서 기능했던 것이다. 그리고 상가가 영업하지 않는 시간에는 단순히 지역 주민의 이동을 위한 통로로서 사용되었다. 1단계 공공 선도사업 이후, 서울시는 보행데크를 종묘-남산으로 이어지는 1km의 녹지보행축으로 실현시키기 위한 수단으로 인식했다. 그러면서 보행데크의 하부에는 녹지와 오픈스페이스를 조성해 주고, 상부에는 그린셀을 설치해 주면서 보행데크 자체를 공간화 했다. 과거에는 단순히 통로로서 역할 하던 보행데크를 보행 및 녹지의 기능을 가진 복합 공간으로 활용하면서, 상가를 방문하려는 목적이 아닌 사람도 보행데크에서 휴식을 취하며 머무는 것이 가능하도록 변화시킨 것이다.

둘째, 세운상가와 그 일대는 세운상가를 중심으로 도심산업생태계를 형성하고 있는 지역이었다. 그 때문에 세운상가의 보행데크 상하부에 위치한 점포들 역시 도심산업과 밀접하게 관련된 프로그램들이 높은 비율로 입주하고 있었다. 이는 도심산업과 관련된 목적을 가진 방문객들을 제외하면 사람들이 세운상가를 방문할 이유가 전혀 없었다는 것을 의미했다. 그런데 1단계 공공 선도사업 이후 보행데크에 추가된 플랫폼 셀이 공공을 위한 프로그램으로 사용되면서, 대상지의 전체적인 프로그램 비율이 변했다. 보행데크를 걷기 위해 방문하는 보행자뿐만 아니라, 새롭게 형성된 공공의 프로그램을 체험하기 위해 방문하는 사람들이 다수 생기게 된 것이다. 그 결과 카페, BAR, 식당, 양과자점, 잡화시설과 같은 일반상업 프로그램 또한 새롭게 입점하면서 공공 프로그램을 보조하는 역할을 맡게 되었고, 도심산업의 비율은 더욱 낮아졌다. 즉 변화된 보행데크에 공공의 목적을 가진 프로그램을 새롭게

추가해 준 것이 프로그램의 다양화로 이어지면서, 방문객으로 하여금 대상지에서 머무르며 보행데크를 향유할 수 있도록 했다.

셋째, 1단계 공공 선도사업 시행 이후 보행데크는 새로운 유형의 공간으로 변화했다. 하지만 노후화 된 채 남아있던 세운상가의 내부 공간과는 단절되면서, 1단계 공공 선도사업의 궁극적인 목표인 세운상가 활성화로 연계되지 못했다. 그러면서 사람들이 세운상가를 찾아오는 목적이 세운상가가 아닌 보행데크를 방문하는 것으로 바뀌었다. 즉 세운상가를 활성화시키기 위해 변화된 보행데크가 오히려 세운상가와 보행데크를 분화시키는 원인으로 작용하게 되었다.

보행데크의 변화된 역할을 정리하면 다음과 같다. 기존의 보행데크는 세운상가에 연결된 시설로서, 방문하는 손님들을 도심산업으로 이어주는 역할을 맡은 통로에 불과했다. 그런데 1단계 공공 선도사업 이후 변화한 세운상가에서는 보행데크 자체가 공간화 되면서, 보행로, 녹지축, 공공 프로그램과 같은 공공의 목적을 실현시키기 위한 역할을 수행하게 되었다. 그러면서 다수의 사람들이 보행데크를 지속적으로 방문하는 중이다. 하지만 보행데크의 변화가 세운상가로 연계되지 못하면서, 대상지를 찾아오는 목적이 보행데크로 한정되었고, 결국 세운상가와 보행데크를 분화시키는 원인으로 작용했다.

세운상가 1단계 공공선도 사업의 궁극적인 목표인 세운상가의 활성화를 위해서는 보행데크 자체의 완결성도 중요하지만, 세운상가와 보행데크의 상호간 연계가 뒷받침 되어야 한다. 하지만 많은 도시재생 계획이 그렇듯 세운상가 1단계 공공 선도사업 역시 기존 계획에서 발생한 문제점 개선 및 유지관리에 있어 공백이 발생하고 있는 중이다. 또한 이미 대외적으로 세운상가 1단계 공공 선도사업과 관련된 사항들은 모두 완료되었으며, 2단계 사업을 진행하면 되는 것처럼 여겨지고 있다. 이로 인해 1단계 공공 선도사업 구간 보행데크는 방문객들에게 있어 세운상가와와는 별개의 공간으로 인식되는 상황까지 발생했다. 즉 2단계 사업이 시작된 지금, 1단계 공공 선도사업의 보행데크와 세운상가간의 연계를 개선하기 위한 새로운 방안이 논의되어야 하는 시점이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 본 연구의 대상지인 세운상가 1단계 공공 선도사업 구간과 직접적으로 연결되는 2단계 사업 구간이 아직 실시설계 단계에 있다. 그렇기 때문에 이를 포함한 보행테크 전체의 분석을 진행할 수 없었던 것이 한계로 작용할 수 있을 것이다. 다음으로 세운3, 4구역 같은 주변 구역의 공사가 완료되지 않은 상태에서 연구를 진행한 것 역시 한계점으로 작용 할 수 있다. 그러나 세운상가는 여러 블록에 걸쳐있는 메가스트럭처이기 때문에, 1단계 구간과 2단계 구간에 인접한 도시조직의 성격이 상이한 차이를 보인다. 이로 인해 각각의 사업 또한 완전히 다른 개념으로 진행된다. 즉 1단계 공공 선도사업과 2단계 사업은 별개의 것으로서 다루어져야 하며, 각각의 사업에 대한 세부적인 연구 역시 진행되어야 하는 상황인 것이다. 그리고 향후 다른 연구자가 본 연구를 참고하여 2단계 사업 및 다시·세운 프로젝트 전체에 관한 연구를 진행하는데 있어 바탕으로 활용할 수 있을 것이다.

참고 문헌

단행본

- 서울역사박물관, 세운상가와 그 이웃들 : 산업화의 기수에서 전자만물상까지, 2010

논문

- 이진각, “Grey System Theory를 이용한 차량 및 보행환경 통합평가”, 명지대학교 박사학위논문, 2010
- 박중호, “도시 가로공간의 특성과 보행환경 질의 관련성 연구”, 한양대학교 석사학위논문, 1997
- 박상태, “공중권을 활용한 세운상가지구 재개발가능성 구상”, 한양대학교 석사학위논문, 2001
- 이상규, 『상업지역 가로 이용자 만족요인 분석에 관한 연구』, 대한건축학회, Vol.17 No.9, 2001
- 양우현, 『상업가로 활성화를 위한 현황 및 특성 분석』, 한국도시설계학회, Vol.9 No.4, 2002
- 이청미, “세운상가 보행데크의 계획이 주변지역에 미친 영향에 관한 연구”, 세종대학교 석사학위논문, 2004
- 황재훈, 『도시 보행자 공간에 대한 이론적 특성』, 충북대학교 건설기술 연구소, Vol.22 No.2, 2006
- 심재현, 『공간구조(Spatial Configuration)를 고려한 세운상가 개발 계획에 관한 연구』, 대한건축학회, Vol.23 No.3, 2007
- 홍성조, 『상업가로의 가로환경이 가로이용자의 보행시간과 소비패턴에 미치는 영향』, 대한건축학회, Vol.26 No.8, 2010
- 강난형, “서울 메가스트럭처, 세운상가의 도시단면연구”, 서울시립대학교 석사학위논문, 2011
- 이두호, 『세운상가에 대한 도시·건축적 재해석』, 한국건축역사학회, Vol.2011 No.11, 2011
- 이미영, “도심 재개발사업의 보행계획 변천에 관한 연구 : 1960년대부터 2010년대까지”, 서울대학교 석사학위논문, 2014
- 최림, 『1960년대 말 김수근의 도시건축에 나타난 인공대지에 관한 연구』, 대한건축학회, Vol.31 No.1, 2015
- 김일림, 『세운상가와 아키하바라의 공간학』, 인문콘텐츠학회, Vol.- No.39, 2015

- 변희영, “세운상가군과 주변구역의 도시·건축계획의 변화에 관한 연구”, 서울시립대학교 석사학위논문, 2018
- 황순원, 『도시재생사업에서 정부신뢰가 정책순응에 미치는 영향 : 세운상가 도시재생에서의 시민-정부 상호작용의 매개효과를 중심으로』, 한국행정연구, Vol.27 No.4, 2018

공공기관 연구 보고서

- 서울특별시, 2025 서울시도시재생전략계획, 2015
- 서울특별시, 2015 역사도심기본계획, 2015
- 서울특별시, 2016 서울특별시 경관계획, 2016
- 서울특별시 역사도심관리과, 세운재정비촉진계획 변경 추진계획, 2013
- 서울특별시 도시재정비위원회, 세운재정비촉진지구 재정비촉진계획 변경 결정(안), 2013
- 서울특별시 도시계획관리위원회, 세운재정비촉진계획 조속결정에 관한 청원 검토보고서, 2012

정기간행물

- 윤승중, 세운상가아파트 이야기, 건축, 1994
- 손정목, 서울도시계획이야기 아! 세운상가여!, 국토연구원, 1997
- 손정목, 서울도시계획이야기 아! 세운상가여!(하), 국토연구원, 1997
- 송석현, 세운상가(世運商街)의 탄생, 한국실내디자인학회, Vol.7 No.-, 2014
- 장용순, 세운상가 공공공간 활성화 프로젝트를 통해 느낀 제도상의 제언, 새 건축사협의회, Vol.31 No.-, 2018
- 홍경구, 산업생태계를 회복하는 세운상가 도시재생사업 답사, 한국주거학회 지, Vol.13 No.2, 2018

신문기사

- 안정원, “세운상가 활성화를 위한 공공공간 프로젝트를 설계한 건축가 김택빈과 장용순”, 2017.11.23, 에이앤뉴스, <https://www.ytn.co.kr>
- 안정원, “세운상가 활성화를 위한 공공공간 프로젝트를 설계한 건축가 김택빈과 장용순 2”, 2017.11.23, 에이앤뉴스, <https://www.ytn.co.kr>
- 김남중, “세운상가 재생 프로젝트 ‘다시·세운’ 2 단계 사업 착수”, 2018.03.27, 국민일보, <http://news.kmib.co.kr>
- 박근희, “종묘가 한눈에 보이는 '세운 루프 톱'... 공중 보행길 따라 박물관·북 라운지”, 2018.06.15, 조선일보, <http://news.chosun.com>

- 김상래, “세운상가는 누굴 위한 것인가...” , 2018.06.27, 일요신문, <http://m.ilyo.co.kr>
- 김효정, “세운상가에서 서울시 도시재생의 한계를 보다” , 2018.08.27, 주간조선, <http://weekly.chosun.com>
- 이진희, “세운상가 토지주 대립...재개발 시급 vs 역사적 가치 보존” , 2019.01.23, 서울파이낸스, <http://www.seoulnfn.com>

웹사이트

- 다시·세운 프로젝트 홈페이지 <http://sewoon.org>
- 세운마이스터 <https://semeister.net>
- 서울특별시 정보소통광장 <https://opengov.seoul.go.kr>
- 세운정책아카이브 <https://seoulsolution.kr>

도면 자료

- 이_스케이프 건축사사무소, 세운상가 1단계 공공 선도사업 실시설계 도면, 2019.04.11

기타

- 서울특별시, 다시·세운 프로젝트 1단계 공공 선도사업 착수발표 자료, 2016.01.28
- 서울특별시, 세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제공모 지침서, 2015.03
- 이_스케이프 건축사사무소, 세운상가 활성화를 위한 공공공간 설계 국제공모 당선안 『현대적 토속』 , 2016.04

Abstract

A Study on Characteristics of Pedestrian Deck in Sewoon Sangga – Focused on the First phase Public Enterprises –

YEOM JUN HYEOK

Department of Architecture

The Graduate School

Seoul National University

The purpose of this study is to analyze the characteristics of pedestrian deck regenerated through the 'Sewoon Sangga First phase Public Enterprises' of the urban regeneration project conducted by Seoul Metropolitan Government. This study analyzes the characteristics of the present pedestrian deck, which has been newly renovated and based on the past Sewoon Sangga pedestrian deck built in the 1960s and left for 50 years.

Since the construction of Sewoon Sangga, the surrounding urban context and the city has changed over a period of time. In order to analyze the characteristic of the pedestrian deck which is newly renovated in the change of the city, this study sets up four analytic framework such as walking green axis, street network system, building program characteristic, spatial characteristic considering various urban elements adjacent to Sewoon Sangga. Thus, the results of this study are summarized as follows.

The past pedestrian deck connected to a Sewoon Sangga was used to be the only pathway to play a role of connecting visitors to a

shopping mall. However, after the 'First phase Public Enterprises', pedestrian deck itself became a space, and it plays a role to realize the purpose of the public. As a result, many people are still visiting the pedestrian deck. Yet, this renovated pedestrian deck did not affect the inner space of the Sewoon Sangga, as such the visitor's purpose was limited to visit pedestrian deck. Eventually it leads to the separation of the Sewoon Sangga and the pedestrian deck.

This study, which analyzes the characteristics of pedestrian deck in the 'Sewoon Sangga first phase public enterprises', can provide a direction for the upcoming second phase of the urban regeneration project conducted by Seoul Metropolitan Government. It is also meaningful in that other researchers can use it as a background source in conducting other studies related to this urban regeneration project.

Keywords : Sewoon Sangga, Pedestrian deck, Urban regeneration project, First phase public enterprises, Urban revitalization

Student Number : 2017-21691